



HAL
open science

Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)

Émilien Ruiz

► **To cite this version:**

Émilien Ruiz. Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950). Histoire. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), 2013. Français. NNT : . tel-00863780

HAL Id: tel-00863780

<https://theses.hal.science/tel-00863780>

Submitted on 19 Sep 2013

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES



École doctorale de sciences sociale (ED 286)

Centre de recherches historiques (UMR 8558)



Émilien RUIZ

TROP DE FONCTIONNAIRES ?

Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)

Thèse présentée pour l'obtention du doctorat en histoire, soutenance le 16 septembre 2013 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. (rapporteure)
- 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

À la mémoire de mon père, Richard Ruiz

Remerciements

Toute page de remerciements d'une thèse de doctorat constitue un démenti à la légende de la solitude du thésard face à sa recherche. Celle-ci ne dérogera pas à la règle...

En premier lieu, je tiens à témoigner ma profonde gratitude à Marc Olivier Baruch, mon directeur de thèse, pour ses conseils, son écoute, sa confiance, et pour son soutien tant matériel que moral tout au long de ces années.

Je suis également très reconnaissant à Philippe Bezes, Claire Lemerrier, Frédéric Monier, Paul-André Rosental et Béatrice Touchelay de m'avoir fait l'honneur d'accepter de participer au jury devant lequel je soutiendrai cette thèse.

Je dois énormément à Manuela Martini : en m'initiant à l'usage d'un tableur en histoire, elle m'a permis de croire que je serai capable de compter les fonctionnaires ; la confiance dont elle me témoigna dans un moment décisif m'a permis de continuer à espérer devenir historien un jour ; au fil des ans, son soutien et ses conseils avisés m'ont aidé à mener à bien cette recherche.

Tout a commencé avec une enquête commanditée en 2005 par la direction des Affaires générales du Personnel et du Budget (DAGPB) des ministères sociaux et voulue par son directeur, Étienne Marie. Sans elle, et donc sans lui, cette thèse n'aurait sans doute pas existé : qu'il en soit particulièrement remercié. En me recrutant comme chargé d'études pour cette enquête, Marc Olivier Baruch, Alain Chatriot et Paul-André Rosental m'ont eux aussi fait confiance et m'ont permis non seulement de trouver un sujet de thèse, mais aussi un directeur et de bénéficier de conditions matérielles et intellectuelles idéales pour me lancer dans l'aventure. Leur soutien et leurs conseils tout au long de ces années furent plus que décisifs.

En m'attribuant une allocation de recherche du ministère de l'Enseignement supérieur et le prix Saint-Simon de l'EHESS, le conseil pédagogique de la mention histoire et la commission de la scolarité de l'EHESS m'ont offert la possibilité de poursuivre cette recherche dans les meilleures conditions possibles.

Depuis 2005, diverses activités d'enseignement ont accompagné et nourri cette recherche. En premier lieu, je tiens à remercier mes responsables : Manuela Martini à Paris 7, Stéphane Audouin-Rouzeau, Vincent Duclert, Christophe Prochasson à l'EHESS et Paul-André Rosental à Sciences Po. Ils m'ont appris à enseigner et à apprécier les avantages d'une grande liberté pédagogique. Merci aussi à mes collègues : Carol Christen, Laure Fourtage, Jean-Paul Lallemand et Stéphanie Leu à Paris 7 ; Guenièvre Antonini, Victor Demiaux, Elsa Devienne, Camille Fauroux, Célia Keren, Grégory Mikaelian, Emmanuelle Perez et Emmanuel Szurek à l'EHESS. Un merci particulier pour son soutien à Franziska Heimburger, complice de *La boîte à outils des historiens* et des enseignements aux outils informatiques. Mes conditions de travail, d'études et d'enseignement ont été grandement améliorées par l'aide reçue de Marie-Claude Barré à la mention histoire, Lucas Morlot au SIGA et Nadja Vuckovic au CRH.

J'ai eu la chance de bénéficier de recommandations professionnelles, de commentaires critiques, de conseils documentaires et d'encouragements de la part de nombreux chercheurs, à l'occasion d'ateliers, de colloques, de séminaires ou dans des cadres plus informels. Je tiens tout particulièrement à remercier : Stéphane Audouin-Rouzeau, Emmanuel Bellanger, Rémy Besson, Philippe Bezes, Philippe Bongrand, Éric Brian, François Briatte, Tal Bruttmann, Nathalie Carré de Malberg, Agnès Callu, Frédéric Clavert, Nicolas Delalande, Claudia-Florentina Dobre, Vincent Duclert, Natacha Gally, Joël Gombin, Elisa Grandi, André Grelon, Odile Join-Lambert, Claire Lemerrier, André Loez, Nicolas Mariot, Philippe Olivera, Deborah Paci, Christophe Prochasson, Anne Rasmussen, Jeanne Siwek-Pouydesseau, Andrei Florin Sora, Alexis Spire,

Nicolas Verdier, Vincent Viet et Matthew Wendeln. Merci aussi à tous les participants des séminaires du samedi rue Monsieur-le-Prince.

Je ne pouvais manquer de remercier, pour leurs fréquents encouragements, la communauté des carnetiers et carnetières sévissant à la fois sur Hypotheses.org et sur Twitter. Un merci particulier à @cernach (Yann Cantin), @drmlj (Delphique Regnard), @enklask (Benoît Kermaal), @FHeimburger (Franziska Heimburger) @inactinique (Frédéric Clavert), @infusoir (Mélodie Faury), @Mareike2405 (Mareike König), @mapav8 (Marie-Anne Paveau), @misanthropolog (Stéphanie Messal), @msonnet (Martine Sonnet) et @SimonGrivet (Simon Grivet). Un grand merci à mes anciens étudiants du séminaire de méthodologie de la recherche en histoire de l'EHESS, et en particulier à celles et ceux qui ont accepté de m'accompagner dans l'aventure du carnet *Devenir historien-ne*.

Tous mes remerciements à ma famille et à mes amis, pour leur soutien constant et leurs tentatives de me rappeler qu'il n'y avait pas que la thèse dans la vie... et pour leur patience lorsqu'il m'arrivait de l'oublier. D'abord à Florence, ma mère, certainement plus impatiente que moi que cette thèse s'achève. À mon frère, Nicolas, qui se demande certainement encore à quoi peut bien servir de compter les fonctionnaires. À Marie-Josée et Jacques, qui ont sacrifié leur première semaine de vacances à une relecture du manuscrit. Merci aussi à Astrid, Ariane et Alex, Catherine, Roger, Orlane et Xavier, Chantal et Paul, Christiane et Gilbert, Didier, Géraldine, Julia et Raphaël, Marie et Alex, Marion, Steve et Carter, Raymonde, Sandrine et Alex, Sandrine, Thierry, qui tous ont contribué, d'une façon ou d'une autre, à l'aboutissement de cette recherche.

À Laure enfin, dont l'aide fut plus que décisive dans l'interminable-dernière-ligne-droite, merci pour ça et pour tout le reste. À ton tour maintenant...

Principaux sigles utilisés

AFAS	Association française pour l'avancement des sciences
CAC	Centre des archives contemporaines (site de Fontainebleau des Archives nationales)
CAEF	Centre des archives économiques et financières (Savigny-le-Temple)
CARAN	Centre d'accueil et de recherche des archives nationales (site de Paris)
CCE	Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics
CDPS	Comité de défense et de progrès social
CEF	Centre d'études pour la France
CEGOS	Commission générale de l'organisation scientifique du travail
CFLN	Comité français de libération nationale
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGP	Commissariat général du plan
CGPF	Confédération générale de la production française
CGT	Confédération générale du travail
CGT-FO	Confédération générale du travail - Force ouvrière
CISA	Congrès international des sciences administratives
CNE	Conseil national économique
CNOF	Comité national de l'organisation française
CNPF	Conseil national du patronat français
CRA	Centre de recherches administratives
CSS	Conseil supérieur de statistique
DFP	Direction de la fonction publique
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
EPN	Établissements publics nationaux
FFEPH	Fondation française pour l'étude des problèmes humains (Fondation Carrel)
FNSP	Fondation national des sciences politiques
GPRF	Gouvernement provisoire de la République française
IIS	Institut international de statistique
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISEA	Institut de sciences économiques appliquées
ISUP	Institut de statistique de l'université de Paris
ITAP	Institut technique des administrations publiques
MRP	Mouvement républicain populaire
PRL	Parti républicain de la liberté
SEIE	Société d'études et d'informations économiques
SEP	Société d'économie politique
SES	Société d'économie sociale
SGF	Statistique générale de la France
SNS	Service national des statistiques
SNS-CGT	Syndicat national des statistiques - CGT
SSP	Société de statistique de Paris
TPG	Trésoriers-payeurs généraux
UDSR	Union démocratique et socialiste de la Résistance
UFOD	Union française des organismes de documentation
UIMM	Union des industries métallurgiques et minières

Sommaire

Introduction	7
Première Partie. L'État saisi par ses effectifs : l'invention de la statistique des fonctionnaires (années 1840 – années 1930).....	49
Chapitre 1. Prendre la mesure du « fonctionnarisme » au XIX ^e siècle : généalogie d'une interrogation statistique	50
Chapitre 2. Inventer la statistique des fonctionnaires : engagement politique et expertise professionnelle à la Belle Époque	156
Chapitre 3. Compresser les effectifs pour réformer l'État ? Le nombre des fonctionnaires de la Grande Guerre à la Grande Crise	275
Seconde Partie. Vers l'État réflexif : l'étatisation de la statistique des fonctionnaires (années 1940).....	410
Chapitre 4. Renforcer l'État, mettre au pas ses agents et contribuer à la statistique des fonctionnaires (1940-1944).....	411
Chapitre 5. Solder les comptes, redresser la situation financière et dénombrer les agents des services publics (1943-1947)	506
Chapitre 6. Restaurer l'État, rationaliser l'administration et recenser les agents des services publics (1945-1949)	572
Conclusion.....	690
Annexes documentaires.....	700
Archives originales.....	806
Sources imprimées	824
Bibliographie.....	848
Index des noms de personnes	880
Table des figures	890
Table des matières	894

Introduction

« La France produit en abondance le blé, la vigne et les fonctionnaires »¹. Par ces quelques mots, publiés en 1908, un statisticien, chef du bureau de statistique et de législation comparée du ministère des Finances, résumait une certitude ancienne, partagée par bon nombre de ses contemporains et appelée à une certaine postérité. Au panthéon des idées reçues sur l'État, celle selon laquelle la France compterait trop de fonctionnaires occupe, de longue date, une place de choix. Dès la Révolution française, les serviteurs de l'État furent jugés trop nombreux. En 1793, dans le rapport sur le gouvernement qui conduisit la Convention nationale à décréter « le gouvernement provisoire de la France révolutionnaire jusqu'à la paix » Saint-Just déclarait :

« Tous ceux qu'emploie le gouvernement sont paresseux ; tout homme en place ne fait rien lui-même et prend des agents secondaires, le premier agent secondaire a les siens, et la République est en proie à 20 mille sots qui la corrompent, qui la combattent, qui la saignent. Vous devez diminuer partout le nombre des agents, afin que les chefs travaillent et pensent. »²

Nous retrouvons un tel discours au XIX^e siècle, d'une forme certes différente, sous la plume d'observateurs éclairés de la chose administrative. En 1845 par exemple, Vivien écrivait dans ses *Études administratives* :

« Nous croyons même qu'il serait possible d'établir une juste et suffisante rémunération de tous les emplois sans grever l'État. On atteindrait ce résultat en réduisant le nombre des fonctionnaires. Même avec les exigences de nos formes constitutionnelles et de nos institutions administratives, nous pensons que les fonctionnaires sont trop nombreux en France. »³

Plus d'un siècle et demi plus tard, nos propres contemporains ne sont pas en reste. Le nombre des fonctionnaires s'étant transformé, au fil des décennies, en problème public,

¹ Alfred de FOVILLE, « La statistique des fonctionnaires (premier article) », *L'Économiste français*, n° 27, 4 Juillet 1908, p. 4-5.

² Antoine-Louis de SAINT-JUST, « Rapport au nom du Comité de salut public sur le gouvernement, présenté à la Convention nationale le 19 du premier mois, l'an second de la République (10 octobre 1793) », dans *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 2004, p. 642.

³ Alexandre-François VIVIEN, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1845, p. 210.

il est devenu partie prenante et essentielle de la réforme de l'État. Tout se passe comme si, en ce début de XXI^e siècle, la nécessité d'un « dégraissage » de la fonction publique ne faisait plus question, comme si seule les modalités et les raisons d'une telle exigence pouvaient être, éventuellement, sujettes à débat. Quelques exemples témoignent ainsi de la persistance d'une affirmation désormais séculaire : il y a toujours trop de fonctionnaires en France et, de surcroît, on ne sait pas combien ils sont exactement.

En 2005, au terme d'une importante journée de grèves et de manifestations des agents de l'État⁴, Renaud Dutreil, alors ministre de la Fonction publique, participa à une émission sur la chaîne de télévision parlementaire Public Sénat. Alors que le gouvernement s'engageait dans une politique de réduction des effectifs, le ministre fut interrogé sur le nombre de fonctionnaires nécessaire, selon lui, au bon fonctionnement de l'État. Sa réponse fut la suivante :

« Moi je suis arrivé dans le ministère, j'ai demandé combien il y avait de fonctionnaires, on m'a dit, on ne sait pas trop, la Cour des comptes nous avait d'ailleurs souvent attaqués sur ce sujet, en disant, mais vous ne connaissez pas exactement le nombre de vos agents, c'est quand même bizarre. Demain, demain matin, je réunis l'Observatoire de l'emploi, enfin on va savoir exactement de combien de fonctionnaires nous disposons. »⁵

Deux ans plus tard, appliquant une suggestion parlementaire de 2005⁶ devenue promesse électorale en 2007⁷, le Premier ministre François Fillon annonçait, dans un entretien au *Figaro* :

« Croyez-moi : dans le budget 2008, nous tiendrons notre promesse de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. [*Le Figaro*] Ils seront 70 000 dans ce cas... [François Fillon] Le calcul est facile à faire. 50 % ne seront pas remplacés. »

Le dessin de Cabu reproduit *infra* illustre pourtant la persistance du paradoxe. Publié dans *Le Canard enchaîné* en décembre 2007, il accompagnait un article consacré aux modalités d'application de cette promesse. Hervé Martin citait un rapport de synthèse de l'inspection générale des Finances daté du 18 juin 2007, portant sur « les prévisions de départs à la retraite dans la fonction publique de l'État » :

⁴ Le 20 janvier, entre 211 000 (ministère de l'Intérieur) et 328 000 (syndicats) manifestants ainsi que 20% à 60% de grévistes (selon les ministères) réclamaient l'ouverture de négociations pour une revalorisation du point d'indice. Voir Rémi BARROUX et Luc BRONNER, « Les organisations syndicales se réjouissent d'une mobilisation retrouvée », *Le Monde*, 22 janvier 2005, p. 7.

⁵ Déclaration de Renaud Dutreil lors de l'émission « Face à la Presse » présentée par Michel Grossiord sur Public Sénat, le 20 janvier 2005. [Transcription disponible en ligne : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/ministre/presse/interventions-mediatiques-81> – toutes les URL citées dans la thèse étaient valides au 18 juillet 2013].

⁶ Georges TRON, *Annexe n°13 (programme « Fonction publique ») au rapport n°2540 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 par Gilles Carrez*, Assemblée nationale, 2005, p. 51.

⁷ Déclaration de Nicolas Sarkozy au congrès de l'UMP du 14 janvier 2007 à la porte de Versailles « je veux un État où les fonctionnaires sont moins nombreux et mieux payés ». Enregistrement vidéo accessible en ligne : <http://dai.ly/x1dvy2> [Citation à la 59^e minute].

« L'assiette retenue dans le PLF [Projet de loi de finances] 2008 pour établir la règle du non-remplacement sur deux départs a été déterminée sur la base d'un "inventaire à la Prévert" et résulte de la somme de nombreuses approximations. »⁸

Illustration I. 1 : Combien de fonctionnaires ?



Source : Cabu [Jean Cabut], *Le Canard enchaîné*, 12 décembre 2007. [Au premier plan, la ministre de l'Économie et des Finances de 2007 à 2011, Christine Lagarde]

Ainsi, tandis qu'en juin 2007 *Le Canard enchaîné* titrait en une que « l'État [était] incapable de compter ses fonctionnaires et retraités », en août de la même année André Santini, secrétaire d'État à la Fonction publique, déclarait « qu'il n'était pas normal que 24 % de la population active soit fonctionnaire »⁹. Justifiant ainsi la politique de réduction des effectifs de l'État, il exagérait d'un à trois millions (selon la définition choisie) le nombre des fonctionnaires¹⁰.

On pourrait ainsi multiplier les exemples. Tous témoignent du fait que si sa réduction a été placée au cœur des réformes de l'État de ces dernières années, le nombre des fonctionnaires fait, aujourd'hui encore, l'objet d'un double discours contradictoire : d'un côté, la France compterait trop de fonctionnaires ; de l'autre, l'État serait lui-même

⁸ Hervé MARTIN, « Les fonctionnaires, ces inconnus », *Le Canard enchaîné*, 12 décembre 2007.

⁹ Déclaration d'André Santini sur RTL le 14 août 2007, reprise dans *Le Monde*, 15 août 2007, p. 7.

¹⁰ Denis CLERC, « Sept millions de fonctionnaires ? », *Alternatives économiques*, n° 261, Septembre 2007. [En ligne : <http://www.alternatives-economiques.fr/sept-millions-de-fonctionnaires-fr-art-473-31581.html>]

incapable de compter ses serviteurs. Ces exemples confirment à nouveau le constat sévère que dressait Jean-Claude Thoenig il y a plus de vingt-cinq ans :

« De l'Administration, on croit tout savoir ou presque, et l'on en dit n'importe quoi, ou à peu près. En fait, le sens commun qui imprègne, tel un réflexe conditionné, les discours que l'on tient sur elle, charrie une panoplie de clichés, de préjugés et d'erreurs qui peuvent conduire aux pires désillusions ceux qui veulent la changer, la moderniser ou même la gérer. »¹¹

Au-delà d'un paradoxe qui relève, le plus souvent, de la rhétorique politicienne, ces affirmations successives posent une forme de défi à l'historien : si l'État lui-même est incapable de déterminer le nombre de ses agents, aucune rétrospective de l'évolution des effectifs de la Fonction publique n'est alors envisageable. Pire encore, d'un point de vue plus large, cela pourrait conduire à s'interroger sur la possibilité même d'écrire une histoire de l'État qui tienne compte, et prenne au sérieux, la question du nombre de ses agents.

Peut-on vraiment compter les fonctionnaires ? Genèse d'un projet de recherche

Si je tenais à égrainer ces quelques exemples de déclarations des années 2005 à 2007, c'est parce qu'elles accompagnèrent, et influencèrent certainement l'élaboration du projet de recherche qui trouve un premier aboutissement dans cette thèse de doctorat en histoire. Fin 2005, chargé de mener une étude commanditée par la direction des Affaires générales, du Personnel et du Budget (DAGPB) concernant l'évolution des effectifs des administrations sociales des années 1950 aux années 2000, je fus moi-même d'emblée confronté à ce défi. L'histoire des populations avait, depuis le milieu des années 1990, profondément évolué quant à son appréhension de la question du « nombre des gens ». En 2000, Éric Brian notait ainsi :

« Citer, pour un pays, le nombre de ses habitants appelle aujourd'hui peu d'objections. On dispose le plus souvent de chiffres précis, sinon d'estimations raisonnables quand les recensements font défaut. Pourtant ni l'idée de dénombrer la population, ni la mise au point des procédés d'enregistrement et de calculs, ni la pertinence scientifique de leurs résultats ne relèvent de l'évidence. »¹²

Face à la question du nombre des agents de l'État, il me fallait faire face à une difficulté supplémentaire : citer, en France, le nombre de ses fonctionnaires appelait alors beaucoup d'objections. Pour nombre d'observateurs ou de praticiens de la chose administrative (et comme on l'a vu, parfois même de ministres de la Fonction publique) il n'existait pas de chiffres précis et toute tentative rétrospective ne pouvait être que vaine. Dès lors, avant même de me poser la question de l'évidence des procédés de

¹¹ Jean-Claude THOENIG, « Pour une approche analytique de la modernisation administrative », *Revue française de science politique*, vol. 37, n° 4, 1987, p. 526.

¹² ÉRIC BRIAN, « Peut-on vraiment compter la population ? », dans Thierry MARTIN (dir.), *Mathématiques et action publique. Études d'histoire et de philosophie des mathématiques sociales*, Paris, INED, 2000, p. 145.

calculs ou de la pertinence de leurs résultats, c'était celle de la possibilité d'une approche historique du nombre des fonctionnaires qui semblait se poser.

En outre, la question du périmètre concerné par un comptage des fonctionnaires n'allait elle-même pas de soi. Comme l'expliquait déjà André Tiano en 1957 :

« Il n'y a pas de définition de la fonction publique indépendante de l'usage que l'on veut en faire. Une définition juridique cherchera à définir les fonctionnaires eu égard aux règles de droit auxquels ils sont soumis ; une définition économique tiendra compte de la nature des services rendus par les différentes unités qu'il s'agit de classer dans le secteur public ou privé. Elle pourra aussi tenir compte de l'origine des ressources qui financent l'activité des différentes administrations. Malheureusement dans une de ces optiques comme dans l'autre la limite qui séparerait la Fonction publique du secteur privé apparaît très arbitraire et dénuée de fondements logiques. »¹³

Dans le langage péjoratif courant, selon que l'on cherche à en faire un synonyme de gabegie, le corollaire d'un prétendu pouvoir de l'ombre (l'« énarchie ») ou à en souligner l'oisiveté (généralement présentée comme intrinsèque), la définition de la fonction publique sera différente. Ainsi, dans le premier cas, les fonctionnaires sont des employés de toute institution n'appartenant pas directement au secteur privé concurrentiel (employés de l'État, mais aussi des collectivités territoriales, locales, des entreprises publiques comme la RATP, la SNCF, EDF-GDF, La Poste, etc.). Dans le second, le fonctionnaire sera plutôt un serviteur de l'État évoluant dans les plus hautes sphères (où l'on mélange aisément haute, très haute fonction publique et grands corps de l'État¹⁴). Enfin, dans le dernier cas, la définition du fonctionnaire se fera plutôt en négatif : le fonctionnaire est paresseux, mais pas les infirmières, pas les pompiers, ni les instituteurs ou même les magistrats. Jean-Louis Quermonne, sans pouvoir être soupçonné de telles arrière-pensées polémiques, entretient lui-même une telle distinction :

« Cependant, même limitées aux personnels de l'État entendu *stricto sensu*, les fonctions publiques d'État constituent une masse d'agents qui pèse d'un poids important dans la population globale et sur le budget de chaque pays. Et l'image qu'elle renvoie contribue, à tort ou à raison, à entretenir dans l'opinion publique le mythe de la bureaucratie.

Dans la réalité, cependant, cette masse mérite d'être décomposée. Car elle inclut, en France, un nombre élevé d'agents qui, loin d'assurer le service de l'État, remplissent des rôles actifs – tels les instituteurs, les professeurs, les postiers et les techniciens des communications, dont la fonction doit être, d'une façon ou d'une autre, assumée par la société. »¹⁵

¹³ André TIANO, *Le Traitement des fonctionnaires et leur détermination (1930-1957)*, Paris, M.-Th. Génin, 1957, p. 21-22.

¹⁴ Pour une mise au point intéressante sur cette question, voir : Jean-François KESLER, *Le pire des systèmes... à l'exception de tous les autres. De l'énarchie, de la noblesse d'État et de la reproduction sociale*, Paris, Albin Michel, 2007 (sociologue, l'auteur fut aussi directeur adjoint de l'ENA).

¹⁵ Jean-Louis QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Le Seuil, 1991, p. 136.

Décider de se limiter aux agents de l'État à l'exclusion de ceux des fonctions publiques territoriale ou hospitalière¹⁶ ne suffisait pas à clarifier la situation. D'autant que si l'on considère avec Luc Rouban que « le fonctionnaire n'est ni l'agent public recruté sur contrat (de droit public ou de droit privé), ni l'agent d'un service public industriel et commercial, comme c'est le cas en France pour EDF-GDF, la RATP ou la SNCF »¹⁷, quelques nuances s'imposent. Les non-titulaires ne sont pas fonctionnaires mais ne pouvaient pas être exclus au motif qu'ils ne seraient pas régis par le statut général de la fonction publique¹⁸. Ils constituent une catégorie d'agents de l'État à ne pas négliger, et l'évolution de leur proportion dans le total des effectifs publics constitue même un élément significatif. À moins d'un recentrage sur les seules administrations centrales, il ne s'agissait pas non plus d'exclure l'ensemble des agents considérés comme « actifs » dans une opposition artificielle aux gestionnaires administratifs.

Par ailleurs, les interrogations concernant le périmètre des agents de l'État à comptabiliser menaient rapidement à prendre en considération un autre type de distinction. Compter les agents de l'État, est-ce saisir l'évolution des effectifs budgétaires ou celle des effectifs réels ? La question n'est, là encore, pas sans conséquences. Le périmètre, le nombre et les sources envisageables ne sont absolument pas les mêmes selon que l'on considère l'une ou l'autre de ces catégories. En 2000, le ministère de la Fonction publique définissait de la façon suivante cette distinction fondamentale :

« Les emplois budgétaires sont les emplois permanents à temps complet autorisés par la loi de finances initiale, et retracés dans les "verts", document annexe à celle-ci. Un emploi budgétaire autorisé peut ne pas être pourvu. À l'inverse, un emploi budgétaire peut servir de support à la rémunération de deux personnes employées à mi-temps. (...)

Les effectifs réels des agents de la fonction publique de l'État (ministères et établissements publics) sont issus de l'exploitation des fichiers de paie de la fonction publique et des enquêtes complémentaires menées par l'INSEE. Les effectifs réels sont obtenus en comptabilisant le nombre de personnes recevant une rémunération imputée sur le budget de l'État. »¹⁹

Depuis la refonte de la procédure budgétaire et l'application de la LOLF²⁰, cette définition a évolué. Dans le rapport annuel sur la fonction publique en 2011-2012, les

¹⁶ Le statut de la première est régi par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; celui de la seconde par la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

¹⁷ Luc ROUBAN, *La fonction publique*, Paris, La découverte, 1995, p. 4.

¹⁸ Selon la loi du 19 octobre 1946 portant statut général des fonctionnaires, réformée en 1959 (ordonnance du 4 février) et 1983-1984 (Loi « Le Pors », n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État).

¹⁹ DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *La fonction publique et la réforme de l'État. Rapport annuel mars 2000-mars 2001*, Paris, La documentation française, 2001, p. 121 et 141.

²⁰ Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Depuis 2006, ce texte régit la procédure budgétaire (nature, montant et affectation des ressources et des charges de l'État) en

effectifs « des trois fonctions publiques » (ou des « trois versants de la fonction publique ») sont ainsi comptabilisés selon qu'ils correspondent à des « agents en équivalents temps plein (ETP), c'est-à-dire en pondérant les individus par la quotité de temps de travail hebdomadaire » – affinement de la définition des emplois budgétaires permettant de mieux en mesurer le coût – ou à des « effectifs physiques », ces derniers correspondants aux « effectifs réels » des définitions précédentes²¹. Ainsi, la différenciation entre une mesure budgétaire et une mesure « physique » du nombre des agents de l'État perdure aujourd'hui encore, en dépit d'une transformation du mode de comptabilisation des emplois budgétaires depuis 2006.

Si cette distinction est fondamentale, c'est parce qu'en privilégiant l'une ou l'autre de ces deux définitions, le chercheur est forcément amené à adopter une approche différente de la question de l'emploi public. En effet, en focalisant le questionnement sur les emplois budgétaires, c'est une approche purement financière qui s'impose. Il ne s'agit dès lors pas de savoir exactement le nombre d'individus qui, dans une société donnée, exerce une activité professionnelle rémunérée par l'État, mais de mesurer chaque emploi, pourvu ou non, comme une unité de coût budgétaire. Extrêmement lacunaires pour les décennies précédentes, les sources nécessaires à l'élaboration d'une rétrospective statistique de ce type sous la V^e République existent bel et bien. Relativement cohérente depuis l'ordonnance de 1959 – des projets de lois de finances (les « bleus ») aux lois d'exécution budgétaire (les « verts ») principalement – la documentation budgétaire permettrait, moyennant l'analyse systématique de chaque fascicule ministériel, de comptabiliser pour chaque année les emplois budgétaires autorisés à travers les « bleus » et les emplois effectivement pourvus à travers les « verts ». Néanmoins, une telle approche – certainement irréalisable dans le cadre d'une thèse qui ne se limiterait pas au seul objectif de la construction d'une série globale – laisserait dans l'ombre une proportion importante des agents de l'État. En effet, outre qu'elle n'offre pas une représentation exacte du nombre d'individus travaillant pour l'État, une part non négligeable des emplois de non titulaires ne peut pas être identifiée par voie budgétaire. En effet, sous diverses appellations (surnuméraires, auxiliaires, vacataires, hors-statuts, etc.), beaucoup de non titulaires furent longtemps comptabilisés sur des crédits de fonctionnements distincts des chapitres de rémunération des

remplacement de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

²¹ DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques de ressources humaines. Faits et chiffres : édition 2012*, Paris, La documentation française, 2012, p. 86-87 ; depuis la mise en place du SIASP (pour Système d'information des agents du secteur public, voir *infra* pour plus de précisions), cette distinction s'est enrichie de la notion de « poste principal final au 31 décembre ». Il s'agit de faire en sorte de ne pas compter plusieurs fois un même agent alors qu'un poste comptabilisé correspond à un agent dans un établissement. Un agent exerçant dans deux établissements correspondant à deux postes, le « poste principal » correspond au poste le plus rémunérateur de l'agent. Voir : MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *L'emploi dans la fonction publique au 31 décembre 2011 (premiers résultats)*, Paris, DGAFP - Bureau de la communication, 2013, p. 3.

personnels, notamment ceux affectés à l'achat de matériel. En outre, en ne permettant qu'une comptabilisation effective des agents aux traitements imputés aux budgets généraux ou annexes des ministères, les chapitres du budget empêchent, le plus souvent, de prendre en considération ceux qui relèvent d'organismes dont les statuts juridiques n'ont pas toujours été très précis, tels que les établissements publics nationaux. Ici, l'alternative entre emplois budgétaires et effectifs réels pose la question de la nature de l'État. On ne saurait en effet ignorer le constat que faisait Lucien Nizard au début des années 1980, d'une administration dont « il semble que l'on ne puisse parler avec pertinence qu'au pluriel »²². En effet, comme l'écrit Pierre Sadran, étudier l'administration, c'est se trouver face à une « étonnante variété d'organismes, au particularisme plus ou moins consacré par la règle de droit, qui se rangent, tant bien que mal, dans l'éventail des catégories juridiques disponibles »²³. En tout état de cause, si une telle approche aurait tout son sens dans une perspective de recherche uniquement tournée vers la question des dépenses de personnels imputées au budget général de l'État, elle trouve rapidement ses limites lorsqu'il s'agit d'appréhender l'État comme fait social au travers des individus qui composent son appareil administratif.

C'était donc une source relative aux effectifs réels qu'il fallait identifier. Or, si la déclaration du ministre de la Fonction publique en 2005 laissait peu d'espoir quant à l'existence d'une telle documentation, celle-ci existait bel et bien. En effet, dès sa création en 1946, l'INSEE s'était vu confier la tâche d'un recensement des agents des services publics qui fut publié en 1949²⁴. De tels recensements furent ensuite menés de façon irrégulière entre 1950 et 1969 et bisannuelle à compter de 1976. Ils étaient réalisés sur la base d'informations tirées des fichiers de paie, complétées par des bulletins individuels qui étaient le plus souvent exploités par sondage (au 1/10^e ou au 1/6^e). De 1947 à 1969, le niveau fixé pour la récolte des données fut celui des ordonnateurs locaux. Les concepteurs du recensement de 1950 s'en expliquaient de la façon suivante :

« L'interrogation des administrations centrales des ministères ne peut être envisagée parce que les services centraux ne connaissent pas de façon suffisamment précise et détaillée la situation des fonctionnaires résidant en province. Il est préférable de s'adresser aux ordonnateurs locaux qui établissent chaque mois la paie des agents. »²⁵

C'est à partir de 1956 que l'utilisation du bulletin individuel fut introduite, de sorte que ce recensement inaugurerait l'exploitation de deux types de documents. D'un côté, un formulaire « A » (ou « B » pour les collectivités locales), qui était rempli par « tous les

²² Lucien NIZARD, « Esquisse d'un modèle de l'administration comme acteur politique », dans Jean-Louis QUERMONNE et Francis de BAECQUE (dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1982, p. 306.

²³ Pierre SADRAN, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 42.

²⁴ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, *Recensement général des agents des services publics*, Paris, Imprimerie nationale & PUF, 1949.

²⁵ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, *Recensement général des agents des services publics en 1950*, Paris, Imprimerie nationale & PUF, 1951, p. 7.

services ordonnateurs de traitements, salaires, indemnités..., revenant aux agents de l'État et imputables, soit au budget général, soit sur un budget annexe de l'État, soit sur un compte spécial du Trésor, soit sur le budget d'un établissement public national ». De l'autre, les bulletins individuels, que les ordonnateurs étaient appelés à « faire remplir par les agents dont ils [assuraient] la liquidation du traitement, de la solde ou du salaire »²⁶. Une innovation fut introduite pour les trois recensements produits entre 1962 et 1969. Trois types d'imprimés étaient alors exploités : un état récapitulatif des effectifs (rempli par services au sein de chaque département de fonction) ; une liste nominative spécifiant les agents en activité et en disponibilité ; un bulletin individuel rempli par 1/6^e des agents effectuant un service à temps complet. En 1975, les progrès de l'informatique permirent un saut tant qualitatif que quantitatif²⁷. Tandis qu'aucun recensement n'avait été publié depuis 1969, l'INSEE instaura l'exploitation informatique des fichiers de paie des fonctionnaires, permettant ainsi la réalisation d'un recensement bisannuel et l'uniformisation de la présentation des résultats de 1976 à 2008. Au fil des décennies, les possibilités de distinction des agents selon des critères démographiques (sexe ; âge), statutaire (titulaires, contractuels, etc.), hiérarchique (catégories A, B, C et D) ou fonctionnel (ministères ; administrations ; services ; établissements publics) se multiplièrent au point d'atteindre un très important degré de précision.

En 2009, une refonte du mode de collecte et de publication des informations statistiques relatives aux agents des trois fonctions publiques a été opérée. À partir de recommandations d'Eurostat – direction chargée de l'information statistique au sein de la Commission européenne – l'INSEE a conçu un Système d'information des agents du secteur public (SIASP). L'objectif de ce nouveau système est notamment d'offrir une meilleure comparabilité entre les données élaborées concernant « les trois versants de la fonction publique » mais aussi avec le « secteur privé » :

« Le nouveau système d'information sur la fonction publique, conçu et produit par l'Insee à partir de l'exercice 2009, recense à la fois les données sur l'emploi et sur les rémunérations des agents des trois fonctions publiques, dans une dimension nationale mais aussi territoriale détaillée. Il couvre les besoins structurels (données annuelles) mais aussi les besoins conjoncturels (données trimestrielles). Il vise à assurer la meilleure comparabilité possible et une cohérence maximale en matière de conditions d'emploi et de revenus entre les salariés des trois fonctions publiques, tout en permettant des comparaisons public-privé. Enfin, il a vocation à appréhender les trajectoires

²⁶ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, *Recensement général des agents des services publics en 1956*, Paris, Direction générale de l'INSEE, 1960, p. 11.

²⁷ À ce propos, voir : Dominique QUARRÉ et Gérard BADEYAN, « Résultats complets du recensement des agents de l'État en 1975 », *Économie et statistique*, n° 104, 1978, p. 35-42 ; Dominique QUARRÉ et Alain MINCELÈS, « Les agents de l'État en 1976 », *Économie et statistique*, n° 125, 1980, p. 23-44 ; Dominique Quarré, qui fut le responsable de ces recensements jusqu'à la fin des années 2000, retrace l'évolution du recensement depuis les années 1950 et le tournant que constitua l'informatisation des fichiers de paie dans : Dominique QUARRÉ, « Emploi et rémunération dans la fonction publique », dans Joëlle AFFICHARD (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, t. 2 : *matériaux*, Paris, Économica & INSEE, 1987, p. 191-209.

individuelles (dimension longitudinale), dans une problématique d'analyse des carrières salariales. »²⁸

L'introduction de SIASP a aussi modifié le mode de communication des résultats statistiques des recensements des agents de l'État et des collectivités territoriales. Depuis les années 1980, ceux-ci faisaient l'objet d'une double publication : celle des résultats détaillés du recensement par l'INSEE d'une part, celle d'une synthèse approfondie dans le cadre du rapport annuel sur la Fonction publique par la DGAFP d'autre part. Ce rapport fut lui-même concurrencé, au début des années 2000, par celui de l'observatoire de la fonction publique créée en 1999²⁹. À partir de 2010, les résultats – en dehors d'éventuelles communications partielles intermédiaires³⁰ – firent l'objet d'une publication unique dans le rapport sur la fonction publique³¹.

S'il firent l'objet d'améliorations successives au fil des décennies, force est de constater que les documents statistiques relatifs au nombre des fonctionnaires étaient loin d'être inexistantes entre la fin des années 1940 et la fin des années 2000. Pour retracer l'évolution du nombre des agents de l'État au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, l'historien se trouve donc face à une profusion de sources plutôt qu'à un vide documentaire. Les déclarations du ministre de la Fonction publique en 2005, tout comme mon propre recrutement par une direction ministérielle pour retracer l'évolution de ses effectifs, méritaient donc d'être réinterrogés au regard de cette abondance de chiffres. Partant de là, la relation entre les déclarations séculaires relatives au trop grand nombre de fonctionnaires en France et la certitude selon laquelle aucune statistique les concernant n'avait été produite avant la fin des années 1940, méritait elle-même d'être examinée à l'aune de ce paradoxe des années 2000. Ce sont ces questionnements originels, passés au crible d'une analyse historiographique visant à expliquer l'absence d'un investissement historique de la question de l'évolution du nombre des fonctionnaires, qui me conduisirent à élaborer le projet d'une contribution à l'histoire de l'État par ses effectifs du milieu du XIX^e siècle au milieu du XX^e siècle.

²⁸ MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Nouveaux compléments méthodologiques suite à l'introduction du système d'information SIASP (Insee). Décompte des emplois et mesure des évolutions de salaires dans les trois versants de la fonction publique*, Paris, DGAFP - Bureau de la communication, 2013, p. 2-3.

²⁹ Organisé par décret n°2000-663 du 13 juillet 2000 en vertu duquel cet organisme était « chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi » dans les trois fonctions publiques.

³⁰ Pour la dernière en date, voir : Émilie ERNST, « En 2010, 5,5 millions de salariés travaillent dans la fonction publique », *Insee Première*, n° 1442, Avril 2013, p. 1-4.

³¹ Voir, notamment, le dernier en date, qui concerne les effectifs de 2010 : *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* [2012], *op. cit.*. En outre, l'introduction de ce nouveau système a entériné un glissement sémantique : il n'est plus question désormais des trois fonctions publiques d'État, Territoriale et Hospitalière mais d'une seule fonction publique composée de « trois versants ».

Le nombre des fonctionnaires comme non-objet historique

Si les dénonciations péremptoires concernant le nombre des fonctionnaires sont récurrentes, c'est en partie parce que les sciences sociales se sont très peu saisies de la question. La seule consultation des ouvrages de synthèse consacrés à l'État, à son fonctionnement ou (plus rarement) à son histoire, en témoigne. Lorsqu'elle est traitée, la question des effectifs y fait le plus souvent l'objet d'allusions, d'anecdotes ou d'une analyse de données faisant référence à une courte période³². La plupart ne propose ainsi au mieux que des données récentes, intégrant l'ensemble des effectifs de la fonction publique, sans détail par ministères, services ou « grandes missions » de l'État³³. Aucune véritable rétrospective de longue durée ne semble donc disponible.

Une redécouverte récente de « l'objet État » par l'histoire contemporaine

En ce qui concerne l'historiographie française, l'angle mort concernant le nombre des fonctionnaires procède en partie du fait que l'État contemporain soit longtemps resté un « non-objet historique »³⁴ ; tandis que l'histoire de l'administration était une sorte de domaine réservé d'« études administratives » monopolisées notamment par les juristes de droit public³⁵ ou les hauts fonctionnaires en exercice³⁶.

³² Aucune allusion, par exemple, dans Guy THUILLIER et Jean TULARD, *Histoire de l'administration française*, (2^e éd.), Paris, Presses universitaires de France, 1994 ; ou dans Michel REFAIT, *Le secteur public en France*, Paris, Presses universitaires de France, 1997 ; Bernard GOURNAY, *L'administration*, Paris, Presses universitaires de France, 1972 évoque bien l'administration comme « fait humain et social » (p. 71-86) mais ne propose pas plus de données chiffrées ; Jean-Louis QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, *op. cit.* indique, quant à lui, quelques données limitées aux années 1970 et 1980.

³³ Dans cette catégorie de synthèses, ce sont Luc ROUBAN, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 1996 ; et Pierre SADLAN, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1997 qui fournissent les données les plus précises, mais limitées au total des effectifs de la fonction publique ou à des comparaisons entre quelques années.

³⁴ À titre d'exemple, l'analyse de l'ensemble des articles et recensions publiés entre 1969 et 1988 dans les *Annales* est très parlante : 2% des 4 217 publications relèvent d'une thématique concernant l'administration, l'État, les finances publiques ou les fonctionnaires. Sur ces 86 publications, seulement 34 traitent réellement de l'État (que ce soit du point de vue de son fonctionnement, de ses finances, ou d'une catégorie spécifique de son personnel – toutes périodes historiques et zones géographiques confondues) : soit 0,8%. Calculs réalisés d'après Martine GRINBERG et Yvette TRABUT, *Vingt années d'histoire et de sciences humaines : table analytique des « Annales » 1969-1988*, Paris, Armand Colin, 1991.

³⁵ Ce qui, lorsqu'ils s'inscrivent dans une véritable démarche d'histoire et de sciences sociales, peut produire des ouvrages tels que celui de Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France : l'Administration classique*, Paris, Fayard, 1992. Référence incontournable aujourd'hui encore, cette édition revue et augmentée d'un manuel publié en 1968 aux Presses universitaires de France est longtemps restée la seule référence valable sur la question ; les travaux de Grégoire Bigot méritent aussi une attention particulière. Voir notamment : Grégoire BIGOT, *L'administration française : politique, droit et société. Tome 1 : 1789-1870*, Paris, Litec, 2010 (le second tome, portant sur les années 1870-1980 et co-écrit avec Tiphaine Le Yoncourt est annoncé à paraître en 2013).

³⁶ Dont la démarche ne relève pas toujours de l'analyse scientifique, comme en témoigne Roger FAUROUX et Bernard SPITZ, *Notre État : le livre vérité sur la fonction publique*, (2^e éd.), Paris, Hachette Littérature,

En 1990, Pierre Rosanvallon pouvait ainsi introduire un ouvrage programmatique – dont l’objet était de « de dégager une méthode et de fixer un cadre » pour une histoire de l’État contemporain – en dressant le constat suivant :

« Le très petit nombre des travaux consacrés à l’histoire de l’État français contraste singulièrement avec la vigueur des jugements qui s’expriment à son propos. D’où le décalage : l’État comme problème politique, ou comme phénomène bureaucratique, est au cœur des passions partisans et des débats philosophiques tout en restant une sorte de non-objet historique.

Il est peu de domaines dans lesquels le déséquilibre entre la masse des prises de position et la minceur des travaux érudits soit aussi frappant. »³⁷

Surtout, lorsque l’histoire économique et sociale s’est saisie de l’État contemporain, les travaux se sont, le plus souvent, focalisés sur la question des finances publiques. L’article fondateur de Jean Bouvier sur l’histoire des dépenses publiques³⁸ et les ouvrages qu’il a codirigés avec Jacques Wolff et Jean-Claude Perrot³⁹ en sont, aujourd’hui encore, les références incontournables. Les analyses quantitatives se sont aussi longtemps concentrées sur l’évolution des dépenses publiques. Il en est ainsi des principaux travaux publiés jusqu’à l’aube des années 1990 : André Tiano le premier, mais aussi Louis Fontvieille, Christine André, Robert Delorme, Jean Meyer et Bruno Théret, ont ainsi produit des ouvrages importants – tant par leur qualité que par leur nombre limité –, dont l’objet principal est la croissance de l’État⁴⁰. Cette tendance tient beaucoup à la qualité d’économistes de la plupart des auteurs en question⁴¹. Néanmoins, sans présumer de leur adhésion à des présupposés de ce type, il faut noter qu’ils évoluaient dans une période où toute analyse de l’État se résumait (c’est encore souvent le cas aujourd’hui⁴²) à la question du trop ou pas assez d’État. Pour Pierre Rosanvallon,

2002. Lorsque celle-ci se veut historique, certains considèrent que « seul un fonctionnaire peut parler de la fonction publique », comme le sous-entendent (notamment à propos de la période pratiquement non traitée du régime de Vichy) Guy THUILLIER et Jean TULARD, *Histoire de l’administration, op. cit.*

³⁷ Pierre ROSANVALLON, *L’État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, p. 9.

³⁸ Jean BOUVIER, « Histoire financière et problèmes d’analyse des dépenses publiques », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 33, n° 2, Avril 1978, p. 207-215 [Ce numéro des Annales comporte plusieurs communications intéressantes sur le sujet. Il s’agit de la publication d’une partie des rapports de la 3e journée de l’Association française des historiens économistes tenue à Paris en janvier 1977].

³⁹ Jean BOUVIER et Jacques WOLFF, *Deux siècles de fiscalité française, XIXe-XXe siècle. Histoire, économie, politique*, Paris, Mouton, 1973 ; Jean BOUVIER et Jean-Claude PERROT, *États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l’association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985.

⁴⁰ André TIANO, *Le Traitement des fonctionnaires, op. cit.* ; Louis FONTVIEILLE, « Évolution et croissance de l’État français (1815-1969) », *Économies et Sociétés*, AF, n° 13, 1976, p. 1686-2144 ; Christine ANDRÉ et Robert DELORME, *L’État et l’économie. Un essai d’explication de l’évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Le Seuil, 1983 ; Jean MEYER, *Le poids de l’État*, Paris, Presses universitaires de France, 1983 ; Bruno THÉRET, *Croissance et crises de l’État : essai sur l’économie de l’État français depuis l’ancien régime jusqu’à la crise des années 1930*, Paris, Éd. de l’IRIS, 1990.

⁴¹ Jean Meyer, historien spécialiste d’histoire maritime, en est la seule exception.

⁴² Le 16 juillet 2010, Philippe Minard déclarait ainsi sur la chaîne de radio France Culture : « Pourtant, dans les journaux et ailleurs, ce genre de clichés sur le "poids de l’État" est répété tous les jours, comme si l’État n’était qu’un boulet, et comme s’il n’avait jamais eu qu’une action négative ! », voir Philippe

« le présupposé d'une histoire simple et évidente gouverne trop souvent notre approche du phénomène étatique ». Cette situation est aussi, paradoxalement, le fruit d'une méconnaissance partielle de l'histoire quantitative de l'État – et en particulier de la question de l'évolution des effectifs – ou d'une histoire quantitative ne sachant pas s'affranchir des préjugés communs :

« Les faits seraient là, massifs et évidents : l'État n'aurait cessé d'étendre son domaine d'intervention, envahissant toujours davantage la société, et l'administration se serait inexorablement enflée, exerçant un pouvoir de plus en plus étendu. L'histoire de l'État se confondrait avec celle d'une croissance, réalisée au détriment de la société. »⁴³

Cette vision quelque peu pessimiste de l'histoire de l'État, a été remise en cause par les recherches menées depuis⁴⁴. Après quelques travaux pionniers au milieu des années 1990⁴⁵, un véritable renouvellement a été amorcé dans les années 2000⁴⁶. La multiplication des comités d'histoire ministériels dans les années 1980 et 1990⁴⁷ n'y est certainement pas étrangère, mais c'est un important tournant historiographique qui a rendu possible la découverte de l'État par les historiens contemporanistes.

La fin des années 1980 fut ainsi le théâtre d'un retour « à grands coups de trompe »⁴⁸ de l'histoire politique sur le devant de la scène historiographique. Ce nouvel intérêt s'inscrivait pour partie, et sans ambiguïté, dans une logique de confrontation avec l'histoire économique et sociale, et en particulier avec l'école des *Annales*. Déjà en 1986, Blandine Barret-Kriegel avait publié un ouvrage, réunissant des textes inédits ou

MINARD, dans Emmanuel LAURENTIN (dir.), *À quoi sert l'histoire aujourd'hui ?*, Paris, Belin, 2010, p. 168-171.

⁴³ Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, op. cit., p. 12-13.

⁴⁴ Pour un bilan historiographique très complet voir Alain CHATRIOT, « Introduction I. L'État un objet paradoxalement neuf pour l'histoire politique contemporaine française », dans Alain CHATRIOT et Dieter GOSEWINKEL (dir.), *Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich, 1870 – 1945. Les figures de l'État en Allemagne et en France*, Paris, Pariser Historische Studien des Deutschen Historischen Institut, 2006, p. 7-17 ; voir aussi : Alain CHATRIOT, « The political history of administration: Forms of the state in France in the nineteenth and twentieth centuries », *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, vol. 33, n° 2, 2012, p. 19-42 ; ainsi que : Sarah GENSBURGER, « Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État. Regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, 2011, p. 579-602.

⁴⁵ Voir notamment Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*, Paris, CHEFF, 1991 ; ainsi que Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997.

⁴⁶ Dont témoigne Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000 ; voir aussi Alain CHATRIOT et Dieter GOSEWINKEL (dir.), *Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich, 1870 – 1945. Les figures de l'État en Allemagne et en France*, Paris, Pariser Historische Studien des Deutschen Historischen Institut, 2006.

⁴⁷ À ce sujet voir : Florence DESCAMPS, « Les comités d'histoire ministériels et l'histoire de l'État : une exception française ? », dans Jean-Michel EYMERI-DOUZANS et Geert BOUCKAERT (dir.), *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 83-102.

⁴⁸ Christophe PROCHASSON, *L'empire des émotions. Les historiens dans la mêlée*, Paris, Demopolis, 2008, p. 171.

publiés sous forme d'articles depuis le milieu des années 1970, dont la quatrième de couverture annonçait la teneur :

« L'homme ne vit pas que de pain. C'est ce qu'ont enfin compris, après cinquante années de suprématie de l'histoire économique et sociale, les historiens. L'histoire politique revient au premier plan. »⁴⁹

Deux ans plus tard, *Pour une histoire politique* était publié sous la direction de René Rémond. Bilan d'étape ou manifeste, l'introduction de l'ouvrage était sans équivoque :

« Mais enfin nous savons que l'élargissement des curiosités et des aspirations provoqué par les fondateurs de l'École des Annales, Lucien Febvre et Marc Bloch, a été un bienfait pour la science historique tout entière. (...) Ensuite, les diadoques et les épigones, armés de leur travail inventif et de leur connivence sociologique, ont trouvé agréable de continuer à pourfendre, selon un rituel de plus en plus paresseux, une histoire politique qu'il leur était commode d'imaginer immobile, sinon recroquevillée encore par rapport aux classiques de l'avant-Première Guerre mondiale. »⁵⁰

Mais aucun des chapitres de cet ouvrage ne prenait l'État pour objet en tant que tel. Il s'agissait finalement surtout, « de faire de l'histoire de la vie politique en tant que sphère particulière de l'activité sociale »⁵¹.

D'autres démarches, peut-être moins tonitruantes, dans une perspective certainement moins sous-disciplinaires, permirent à l'État contemporain de s'imposer peu à peu comme un objet à part entière d'une historiographie décidée à ajouter le politique à sa grille de lecture. En effet, comme le soulignait encore récemment Vincent Duclert⁵², les historiens des *Annales* étaient beaucoup moins allergiques au politique que les déclarations précédentes pourraient le laisser penser. La publication, en 1989, de « l'État et les pouvoirs », deuxième tome de l'*Histoire de la France* dirigée par André Burguière et Jacques Revel en témoigne. Jacques Le Goff, directeur du volume, introduisait ainsi l'ouvrage :

« Ce volume de notre histoire de la France est consacré à une histoire qu'on peut appeler politique. Mais il propose une approche qui traite moins de la politique, que du politique, une histoire du pouvoir, ou, mieux encore, des pouvoirs dans notre pays. C'est dire que ce volume s'intéresse aux différentes formes de pouvoir et à la diversité des fondements du pouvoir, économique, religieux, culturel, qu'il veut prendre en compte les institutions et les hommes, les idées et les idéologies en même temps que les pratiques, le symbolique et l'imaginaire aussi bien que la routine et la nécessité.

⁴⁹ Blandine BARRET-KRIEDEL, *Les chemins de l'État*, Paris, Calmann-Lévy, 1986.

⁵⁰ René RÉMOND (dir.), *Pour une histoire politique*, Paris, Le Seuil, 1988, p. 7.

⁵¹ Pierre ROSANVALLON, « Le politique », dans Jacques REVEL et Nathan WACHTEL (dir.), *Une école pour les sciences sociales. De la VIe section à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Paris, Éd. du Cerf & Éd. de l'EHESS, 1996, p. 306.

⁵² Vincent DUCLERT, *L'avenir de l'histoire*, Paris, Armand Colin, 2010. Voir en particulier le chapitre 5 « l'histoire politique en question », p. 103-117.

Pourtant, dans cette Histoire, ce volume présente l'originalité d'être davantage structuré selon une trame chronologique. Car l'histoire politique de la France est d'abord celle de la genèse de deux entités, l'État et la nation. »⁵³

On y trouvait ainsi une contribution de Pierre Rosanvallon, intitulée « La croissance de l'État comme problème »⁵⁴, préfiguration d'un *État en France de 1789 à nos jours* publié un an plus tard. L'auteur, dès 1986, avait posé dans la *Revue de synthèse* le premier jalon d'une réflexion épistémologique et programmatique pour une « histoire conceptuelle du politique » qui considérerait que « la sphère du politique est le lieu d'articulation du social et de sa représentation »⁵⁵. Cette approche s'inscrivait ainsi dans les renouvellements de l'analyse du politique initiés à la fin des années 1970 par François Furet à l'École des hautes études en sciences sociales⁵⁶. Autour d'un séminaire sur le politique que ce dernier anima entre 1977 et 1985, historiens et philosophes se réunirent afin de « penser en bloc le politique, comme lieu d'action de la société sur elle-même »⁵⁷.

C'est aussi en 1989, à la suite de la publication de *Pour une histoire politique*, que Gérard Noiriel s'interrogea dans les colonnes de *Vingtième siècle* : « une histoire sociale du politique est-elle possible ? » Notant l'absence de l'État parmi les contributions de l'ouvrage dirigé par René Rémond et prônant un rapprochement entre histoire et sociologie, il affirmait :

« Une histoire sociale du politique devrait donc mettre au centre de sa réflexion le problème de l'État-nation, qui a été, paradoxalement, ignoré par l'histoire politique et marginalisé par la recherche sociologique de ce dernier demi-siècle »⁵⁸.

On ne saurait exagérer ici la convergence de toutes ces approches, mais les frontières étaient moins infranchissables qu'une focalisation sur les concurrences académiques pourrait le laisser penser⁵⁹. En témoigne, par exemple, la publication de l'article de

⁵³ Jacques LE GOFF (dir.), *L'État et les pouvoirs*, Paris, Le Seuil, 1989, p. 7.

⁵⁴ Pierre ROSANVALLON, « La croissance de l'État comme problème », dans Jacques LE GOFF (dir.), *L'État et les pouvoirs*, Paris, Le Seuil, 1989, p. 491-512.

⁵⁵ Pierre ROSANVALLON, « Pour une histoire conceptuelle du politique (Note de Travail) », *Revue de synthèse*, vol. 107, n° 1-2, 1986, p. 100.

⁵⁶ Et qui aboutirent à l'Institut Raymond Aron par François Furet en 1985, voir Christophe PROCHASSON, *L'empire des émotions*, *op. cit.*, p. 674 ; voir aussi : Christophe PROCHASSON, *François Furet. Les chemins de la mélancolie*, Paris, Stock, 2013, p. 296-304. Suite à diverses fusions institutionnelles, il devint le Centre de recherches politiques Raymond Aron (CRPRA), unité de recherche associée n°222, en 1992. Devenu une unité mixte de recherche CNRS-EHESS (n°8036) entre-temps, il a pris le nom de Centre d'études sociologiques et politiques Raymond Aron (CESPRA) en 2010. Pour plus de détails, voir <http://cespra.ehess.fr/index.php?1957>.

⁵⁷ Pierre ROSANVALLON, « Le politique », *op. cit.*, p. 306. L'auteur signale que l'un des thèmes annuels fut consacré à « la construction de l'État libéral dans la première moitié du XIX^e siècle » (p. 302).

⁵⁸ Gérard NOIRIEL, « Une histoire sociale du politique est-elle possible ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 24, 1989, p. 89.

⁵⁹ Sur les affrontements idéologiques, les concurrences institutionnelles et les passerelles qui existaient malgré tout, on pourra se reporter à Christophe PROCHASSON, *L'empire des émotions*, *op. cit.* En

Gérard Noiriel – spécialiste de l’histoire sociale des ouvriers immigrés⁶⁰ – dans les colonnes de *Vingtième siècle*, souvent présentée comme la revue de l’école « rémondienne »⁶¹. Trois ans plus tard, les *Annales* consacèrent un dossier de comptes rendus à l’histoire de l’État : plus des deux tiers des 35 ouvrages recensés concernent, au moins en partie, l’époque contemporaine⁶².

Le processus amorcé dans les années 1990 conduisit progressivement à une prise en considération de l’État contemporain comme objet à part entière. Publiés dix ans après *Pour une histoire politique*, les actes du colloque organisé en décembre 1996 par le Centre d’histoire de l’Europe du XX^e siècle⁶³ pour dresser le bilan du renouveau de l’histoire politique française sont organisés en trois parties : la nature du politique ; l’État ; la société politique⁶⁴.

Une approche novatrice s’est ainsi développée peu à peu, accordant plus d’importance à l’objet qu’aux postures sous-disciplinaires et aux frontières institutionnelles. En 2000, paraissait *Serviteurs de l’État*, ouvrage qui proposait « une histoire politique de l’administration française de 1875 à 1945 », regroupant trente-six auteurs rattachés à diverses universités (à Paris, en province ou à l’étranger), à plusieurs centres du CNRS, à l’IEP de Paris, à l’EHESS, aux Archives nationales ainsi qu’à de grandes écoles comme Saint-Cyr ou l’École nationale des Ponts et chaussées. En introduction, les directeurs de l’ouvrage – Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert – précisaient que :

« Par-delà la diversité [des contributions de l’ouvrage], témoignage de la vitalité du domaine, une approche commune a guidé les auteurs : l’idée que, plus que par l’analyse des discours de campagnes électorales, des envolées d’éloquence parlementaire, de la cohérence parfois laborieuse des approches programmatiques et de la sérénité rétrospectivement lucide des souvenirs, c’est par

particulier le chapitre 6 « Choisir son camp. L’histoire politique comme drame », p. 165-204 ; ainsi qu’à Vincent DUCLERT, *L’avenir de l’histoire*, *op. cit.*

⁶⁰ Auteur, sous la direction de Madeleine Rebérioux, d’une thèse sur les ouvriers sidérurgistes et les mineurs de fer dans le bassin de Longwy pendant l’entre-deux-guerres : Gérard NOIRIEL, *Longwy : immigrés et prolétaires (1880-1980)*, Paris, Presses universitaires de France, 1984 ; il venait de publier un ouvrage fondateur pour l’histoire sociale des migrations en France : Gérard NOIRIEL, *Le creuset français. Histoire de l’immigration (XIXe-XXe siècles)*, Paris, Le Seuil, 2006.

⁶¹ Par l’auteur lui-même, lorsqu’il évoquait cette publication (« J’ai exprimé publiquement mon point de vue sur la conception de l’histoire politique défendue par René Rémond et ses collaborateurs (...) dans leur propre revue ») dans Gérard NOIRIEL, *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Gallimard, 2005, p. 36. Plus récemment dans Nicolas MARIOT et Philippe OLIVERA, « Histoire politique en France », dans Christian DELACROIX, François DOSSE, Patrick GARCIA et Nicolas OFFENSTADT (dir.), *Historiographies. Concepts et débats*, Paris, Gallimard, 2010, p. 404.

⁶² « Histoire de l’État (comptes rendus) », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 47, n° 6, Décembre 1992, p. 1195-1257.

⁶³ Devenu le Centre d’histoire de Sciences Po. en 2004.

⁶⁴ Serge BERSTEIN et Pierre MILZA (dir.), *Axes et méthodes de l’histoire politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.

l'examen des pratiques administratives et des représentations que se font de leur mission les agents de l'État que l'on peut saisir le sens de leur action. »⁶⁵

De nombreuses recherches mises en œuvre depuis le tournant opéré au début des années 2000 sont en passe de renouveler les approches et les objets de l'histoire de l'État, par une approche qui refuse les cloisonnements sous-disciplinaires et qui n'hésite pas à recourir à d'autres disciplines. Dans des perspectives très différentes, les publications récentes des versions remaniées des thèses de doctorat en histoire de Christophe Capuano sur la politique familiale de Vichy⁶⁶, et de Nicolas Delalande sur le consentement à l'impôt sous la III^e République⁶⁷ en témoignent. Il reste toutefois encore beaucoup à faire. Les possibles objets monographiques sont loin d'être épuisés et il n'existe pas, à l'heure actuelle, de synthèse proposant une histoire de l'État contemporain.

La nécessité d'une « pratique restreinte de l'interdisciplinarité »

Si l'histoire de l'État est en pleine expansion depuis une vingtaine d'années, se limiter à une approche historique et circonscrire les analyses à une démarche sous-disciplinaire ne suffit pas. Les appels à l'interdisciplinarité ne sont pas chose nouvelle dans l'histoire de la discipline historique. Jacques Revel rappelle par exemple qu'il s'agit des principes fondateurs de l'école des *Annales* :

« La naissance des *Annales* marque sans doute en profondeur la réflexion des historiens sur leur discipline comme sur leur métier. Le programme intellectuel dont la revue est porteuse apparaît alors neuf, agressif. Il s'organise autour d'une proposition centrale : il est urgent de faire sortir l'histoire de son isolement disciplinaire, il faut l'ouvrir aux interrogations et aux méthodes des autres sciences sociales. »⁶⁸

L'auteur signale aussi qu'il s'agit de l'aboutissement d'un cheminement de longue durée, en particulier depuis le début du XX^e siècle à travers le grand débat qui anima historiens et sociologues. Les années 1960 et 1970 sont toutefois le théâtre d'un renouveau des professions de foi se réclamant des méthodes interdisciplinaires et comparatives : les *Annales* réaffirment cette composante de leur projet et de nouvelles

⁶⁵ Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État*, op. cit., p. 8.

⁶⁶ Christophe CAPUANO, *Vichy et la famille : réalités et faux-semblants d'une politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009. [Version remaniée de *Le « familial » en France sous le régime de Vichy : territoires, réseaux, trajectoires. Les exemples de la Bourgogne et de la Franche-Comté*, thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Serge Wolikow et Françoise Fortunet, Dijon, université de Bourgogne, 2008.]

⁶⁷ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2011. [Version remaniée de *Consentement et résistances à l'impôt : l'État, les citoyens et le problème de la confiance sous la III^e République*, thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Christophe Charle, Paris, Université Paris 1, 2009.]

⁶⁸ Jacques REVEL, « Histoire et sciences sociales : les paradigmes des Annales », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 34, n^o 6, 1979, p. 1362.

revues scientifiques spécialisées sont créées⁶⁹. Néanmoins, pour séduisant que soit l'objectif, on ne peut pas dire qu'il ait véritablement été atteint. Une nouvelle revue de ce type a été créée en France en 1990, *Genèses. Sciences sociales et histoire*, sur un constat qui perdure aujourd'hui :

« Aujourd'hui, les sciences sociales dans leur diversité manifestent un intérêt croissant pour l'histoire, celle de leurs objets comme celle de leurs propres outils. Les historiens, pour leur part, empruntent depuis longtemps aux autres disciplines des instruments d'analyse. Toutes les conditions intellectuelles d'un dialogue semblent donc réunies, mais paradoxalement le repli disciplinaire reste fort. »⁷⁰

Dans ce cadre, parler d'interdisciplinarité nécessaire à un renouveau de l'histoire de l'État pourrait sembler constituer un nouvel appel parmi les autres. En fait il ne s'agit pas d'une simple question de positionnement épistémologique : en l'absence d'une copieuse production historique sur l'État, l'interdisciplinarité est une nécessité absolue. Surtout, il n'est pas question ici de prôner une quelconque « dédisciplinarisation »⁷¹ des sciences sociales, mais bien de s'inscrire dans ce que Bernard Lepetit appelait une « pratique restreinte de l'interdisciplinarité ». En affirmant « je ne suis pas certain d'être un bon historien, mais je suis sûr de ne pas être un bon économiste », il marquait son refus de voir dans l'interdisciplinarité un « mouvement d'unification des sciences sociales par réduction de leurs différences ni comme la combinaison d'approches diverses appliquées à un objet commun préalablement défini ». L'historien considérait en effet qu'une discipline ne correspondait pas seulement à « un mode de structuration de la réalité décrite », mais aussi à « un métier, c'est-à-dire un ensemble de procédures éprouvées qui constituent une première garantie d'un discours cohérent ». Bernard Lepetit voyait néanmoins trois usages principaux à une pratique restreinte de l'interdisciplinarité : désigner de nouveaux objets ; établir les conditions pour ajouter à l'intelligibilité du réel ; permettre des approches plus réfléchies, mieux maîtrisées. Ce point de vue le conduisait à conclure :

« Je proposerais de définir l'interdisciplinarité seulement comme un processus maîtrisé d'emprunts réciproques, entre les différentes sciences de l'homme, de concepts, de problématiques et de méthodes pour des lectures renouvelées de la réalité sociale. Ambition plus limitée, j'en conviens, mais peut-être plus accessible, plus productive et partant moins frustrante. Je voudrais qu'on puisse imaginer les maçons de Babel heureux. »⁷²

⁶⁹ On peut citer, à titre d'exemple et pour les États-Unis, le *Comparative Studies in Society and History* qui paraît pour la première fois en octobre 1958 et le *Journal of Interdisciplinary History*, dont le premier numéro paraît à l'automne 1970.

⁷⁰ Présentation sur le site de la revue : <http://www.geneses.cnrs.fr/>

⁷¹ Sur cette approche, voir Olivier LE COUR GRANDMAISON, *Coloniser, exterminer : sur la guerre et l'État colonial*, Paris, Fayard, 2005 ; et les écueils qu'elle soulève dans Marc Olivier BARUCH, « L'effet poubelle », *Le Banquet. Revue politique*, n° 23, Mars 2006, p. 253-259.

⁷² Bernard LEPETIT, « Propositions pour une pratique restreinte de l'interdisciplinarité », *Revue de synthèse*, vol. 111, n° 3, 1990, p. 331-338 ; article repris dans : *Carnet de croquis. Sur la connaissance historique*, Paris, Albin Michel, 1990, p. 303-313.

Depuis le début des années 2000, l'État est redevenu un objet d'étude pour d'autres sciences sociales. En premier lieu, certains travaux ont commencé à mettre un terme à cette « science politique oubliée de l'administration publique », évoquée par Françoise Dreyfus en 2002⁷³. Un renouveau se dessine dans les approches choisies par la sociologie du politique pour appréhender « l'objet État ». L'historicisation des analyses y est essentielle⁷⁴, au même titre d'ailleurs que leur mise en perspective comparative⁷⁵.

En 2006, un ouvrage collectif dirigé par Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri⁷⁶ a révélé une vitalité de la science politique sur ces questionnements qui n'est pas sans faire écho à celle que l'ouvrage de Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert permettait de constater du côté de l'histoire. En outre, il nuanceait quelque peu l'idée d'un « renouveau » ou d'un « retour » de l'État comme objet pour les sciences sociales. En effet, Jean-Michel Eymeri concluait :

« Aussi espère-t-on que cet ouvrage contribue à montrer et démontrer à la communauté politiste française – car nos collègues européens n'en doutent point – tout l'intérêt d'un "retour" vers une telle étude des institutions et des dynamiques administratives, d'un "éternel retour" serait-on même tenté de dire car, bien loin d'être un "vieil objet", l'appareil étatique et les institutions publiques en action constituent un domaine d'investissement majeur pour quiconque veut comprendre et expliquer en politiste la gouverne de nos sociétés. »⁷⁷

En effet, prendre l'État pour objet central, historiciser les analyses dans une perspective comparative, autant de démarches entreprises il y a de nombreuses années par les chercheurs anglo-saxons, notamment par Theda Skocpol et ses équipes de

⁷³ Françoise DREYFUS, « À la recherche du temps perdu. La science politique française oubliée de l'administration publique », *Politix*, n° 59, 2002, p. 171-194. *Politix*, fondée en 1987, avait pour objectif, outre de faire reconnaître l'apport de la science politique aux autres sciences sociales, de permettre de « décloisonner ainsi la science politique dans la perspective d'un véritable débat intellectuel interdisciplinaire », en particulier à travers une interrogation « notamment sur les rapports entre la sociologie et l'histoire, les frontières disciplinaires, la soviétologie, les usages de la biographie ou encore les différents visages de la science politique américaine contemporaine », présentation de la politique éditoriale sur le site des éditions Armand Colin, http://www.armand-colin.com/revues_info.php?idr=17 – lien valide en avril 2007 désormais inaccessible. À l'occasion du vingt-cinquième anniversaire, le comité éditorial de la revue notait qu'en cent numéros *Politix* « a instauré un espace d'expression pour des orientations de recherche qui ont joué un rôle moteur dans la transformation des approches du politique, non seulement en science politique mais aussi, bien qu'avec des effets inégaux, dans des disciplines voisines, comme la sociologie, l'histoire et l'anthropologie, qui ont d'emblée été associées au projet des "sciences sociales du politique" » : « Éditorial », *Politix*, n°100, 2012, p. 3-5.

⁷⁴ Voir, par exemple, Alexis SPIRE, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005 ; ainsi que Philippe BEZES, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009. Pour une mise en perspective de l'apport de l'histoire dans ces renouvellements, voir : Sarah GENSBURGER, « Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État Regards croisés franco-américains », *op. cit.*

⁷⁵ Françoise DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, La Découverte, 2000.

⁷⁶ Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 270.

recherche. On décèle ainsi dans ses travaux, dès les années 1970, les germes d'un renouvellement qui aura lieu en France dans les années 1980 et 1990. Sa thèse remet l'État au centre d'une analyse de sociologie historique comparative des révolutions française, russe et chinoise⁷⁸. Ce faisant, après Barrington Moore et Charles Wright Mills, deux sociologues qui l'ont particulièrement influencée dans les années 1960⁷⁹, cette politiste réaffirme la nécessité d'une démarche de science politique mêlant les approches historiques et sociologiques tout en faisant le choix de replacer l'État au cœur de ses analyses. Les principes de cette approche sont énoncés, développés, et surtout appliqués, dans deux publications importantes du milieu des années 1980 : elle dirige un ouvrage méthodologique, *Vision and Method in Historical Sociology*, en 1985 et publie en 1984 un ouvrage collectif fondateur au titre-programme ambitieux : *Bringing the State Back in*⁸⁰.

L'objectif central est de mieux comprendre l'État, de faire de ce « non-objet historique » le cœur d'analyses novatrices en sciences sociales soucieuses d'une historicisation des objets. Il s'agit déjà en soi d'un choix épistémologique qui implique une mutation importante de notre approche de nombreux faits politiques, économiques et sociaux. Plus encore, cela remet totalement en question les logiques disciplinaires et sous-disciplinaires généralement à l'œuvre dans les sciences sociales : comprendre un objet aussi vaste, et si peu étudié que l'État ; instaurer un nouveau paradigme de compréhension des phénomènes par une focalisation sur l'État – autant d'objectifs qui ne peuvent se laisser limiter par des postures disciplinaires. Les différents chapitres de *Bringing the State Back in* sont le fruit de recherches menées par des économistes, des sociologues, des politistes ou des historiens, la plupart des auteurs cumulant au moins deux de ces spécialités.

En France, après une première impulsion lancée notamment par Pierre Birnbaum à la fin des années 1970⁸¹, ces enjeux ont été portés par un certain renouveau de la sociologie historique, de plus en plus audible à partir du milieu des années 1990, à

⁷⁸ Theda SKOCPOL, *États et révolutions sociales : la révolution en France, en Russie et en Chine*, Paris, Fayard, 1985.

⁷⁹ Pierre BOLLINGER, « Parcours de recherche. Entretien avec Theda Skocpol », *Raisons politiques*, vol. 6, n° 2, 2002, p. 150 - Tandis que la sociologie anglo-saxonne se tournait plutôt vers un positivisme quantitativiste dans les années 1960, ces deux auteurs faisaient figure d'exception en affirmant le caractère essentiel de l'approche historique pour le sociologue. Voir Charles Wright MILLS, *L'imagination sociologique*, Paris, la Découverte, 2006 ; Barrington MOORE, *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, Maspero, 1969.

⁸⁰ Theda SKOCPOL (dir.), *Vision and Method in Historical Sociology*, New York, Cambridge University Press, 1984 ; Peter EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER et Theda SKOCPOL (dir.), *Bringing the State Back in*, New York, Cambridge University Press, 1985.

⁸¹ Pour un bilan en forme d'hommage, voir Bertrand BADIE et Yves DÉLOYE, « Pierre Birnbaum et le renouveau de la science politique française. Regards croisés », dans *Le temps de l'État : mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007, p. 7-13.

travers les travaux de sociologues⁸², de politistes⁸³, et d'historiens⁸⁴. À ce titre, l'enjeu d'une nouvelle histoire politique de l'État et de son administration, qui ne soit ni événementielle ni tributaire de subdivisions sous-disciplinaires est essentiel. Comme Yves Déloye le souligne :

« On le comprendra : un tel programme ne peut se satisfaire de la tendance contemporaine à l'émiettement des savoirs produits par les sciences humaines. Au contraire, la sociologie historique du politique entend jeter des ponts, favoriser la coopération et la curiosité intellectuelles, en un mot, l'ouverture au travail de l'autre. La sociologie politique a désormais partie liée avec le savoir historique. L'inverse est également vrai. »⁸⁵

Il ne s'agit donc pas, bien entendu, de prôner la création d'une nouvelle subdivision disciplinaire, mais de se donner les moyens d'une compréhension fine d'objets complexes.

Au même titre que ces multiples disciplines (histoire, sociologie, science politique...) la science juridique se doit d'occuper une place importante dans une dynamique de ce type. Si le renouveau de l'histoire et de la science politique de l'administration s'est construit en partie contre le monopole longtemps exercé par les juristes de droit public sur la « science administrative », il ne saurait se faire dans l'oubli du droit. Au-delà de la seule invocation de la pluridisciplinarité, qui légitime pleinement l'apport des juristes ouverts aux sciences sociales⁸⁶, l'importance d'une prise en considération du droit s'inscrit dans deux logiques distinctes : le droit comme source à travers les écrits de juristes contemporains ; le droit comme objet, à la fois facteur et produit des activités de l'État.

Faire une histoire politique de l'administration attentive aux pratiques c'est, en soi, s'intéresser au droit : le rôle de l'administration est d'appliquer et de faire appliquer le droit. On ne saurait s'intéresser aux pratiques administratives sans prendre en considération, même de façon indirecte, le droit qui en fonde la légitimité⁸⁷. De même, en tant que fondement de la pratique des agents de l'État, le droit est un enjeu important

⁸² Jean-Claude PASSERON, *Le raisonnement sociologique : un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, 2006.

⁸³ Yves DÉLOYE, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 2007.

⁸⁴ Le label « sociohistoire » s'imposant peu à peu, notamment sous l'impulsion de Gérard Noiriel. Voir le bilan dressé dans Gérard NOIRIEL, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006 ; voir aussi François BUTON et Nicolas MARIOT, *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Presses Universitaires de France, 2009. C'est certainement la mobilisation de cette approche par les politistes qui s'avère la plus novatrice. À ce propos, voir notamment, Renaud PAYRE et Gilles POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

⁸⁵ Yves DÉLOYE, *Sociologie historique du politique*, *op. cit.*, p. 106.

⁸⁶ Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France*, *op. cit.* ; Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, Presses universitaires de France, 2002 ; Grégoire BIGOT, *L'administration française*, *op. cit.*

⁸⁷ Pour en prendre la mesure, on pourra se reporter à Tal BRUTTMANN, *Au bureau des affaires juives. L'administration française et l'application de la législation antisémite (1940-1944)*, Paris, La Découverte, 2006.

en tant que source de légitimité (et de concurrence) de l'intervention d'une administration dans le cadre d'une politique publique⁸⁸. En ce sens, le droit constitue un terrain d'analyse fructueux pour l'historien de l'administration. Il ne s'agit pas de faire œuvre de juriste, ni de s'ériger en historien du droit, mais de prendre en considération un élément essentiel de l'équation. Pour ce faire, et malgré les difficultés de compréhension parfois tenaces entre historiens et juristes⁸⁹, l'usage des travaux de spécialistes de sociologie, de philosophie ainsi que de théorie du droit sont indispensables. Comme l'expliquait Max Weber, penser l'État oblige en partie penser le droit :

« La sphère de l'administration "publique" [c.a.d. une "administration dirigée soit par des organes de l'État soit par des institutions légitimées par ces derniers"] comprend dans son sens le plus large trois éléments : la création du droit (*Rechtsschöpfung*), la découverte du droit (*Rechtsfindung*) et (...) le "gouvernement" ("*Regierung*"). Le gouvernement peut être lié à des normes juridiques et être limité par des droits subjectifs acquis. »⁹⁰

L'importance de la question du droit dans le fonctionnement de l'État et la dimension tant théorique que pratique du rapport des juristes à l'État font qu'il est tout bonnement impossible de traiter ce dernier comme objet d'histoire sans un recours au droit. Il s'agit donc de tirer, pour l'histoire, les conclusions qui s'imposent du constat général de Danièle Lochak :

« Le droit est si étroitement lié aux pratiques sociales que le nonaccès au savoir juridique entretient l'opacité des rapports sociaux, la non-transparence des institutions, la méconnaissance des mécanismes de fonctionnement de la société. »⁹¹

Sur le plan plus spécifique du questionnement sur le fonctionnement pratique de l'État dans le temps long, il en va de même puisque si l'on adopte un raisonnement webérien et que l'on s'attache à comprendre le processus de rationalisation de la bureaucratie tel qu'il est défini dans *Économie et société*, la question du droit est fondamentale. Pour François Chazel :

« La bureaucratie représente une manifestation hautement significative, au plan sociologique, du processus de rationalisation au sens que Weber donne à cette expression, c'est-à-dire de l'emprise croissante d'une rationalité *formelle*, fondée sur l'application méthodique de règles et de procédures, qui permet la calculabilité (*Berechenbarkeit*) et la prévision. Si la bureaucratie monocratique est l'instrument privilégié de la domination légale, c'est qu'elle est aussi construite

⁸⁸ Frank BACHELET, « Droit et Politique publique : les usages sociaux du droit dans la mise en œuvre d'une politique départementale d'aide sociale à l'enfance », dans C.U.R.A.P.P. (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p. 68-86.

⁸⁹ Qui ne sont pas sans rappeler les relations entre historiens et sociologues. Voir André-Jean ARNAUD, *Le droit trahi par la sociologie : une pratique de l'histoire*, Paris, LGDJ, 1998.

⁹⁰ Max WEBER, *Sociologie du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1986, p. 29.

⁹¹ Danièle LOCHAK, « Conclusion : les usages du savoir juridique », dans C.U.R.A.P.P. (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p. 327. Sur l'apport d'une telle approche en histoire économique, on consultera avec profit : Alessandro STANZIANI (dir.), *Dictionnaire historique de l'économie-droit, XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, LGDJ, 2007.

autour de l'obéissance à des principes généraux et non à des personnes : elle ne peut prospérer que sur la base d'un droit écrit. »⁹²

Néanmoins, il ne s'agit pas ici de questionner le rôle théorique du droit dans la mise en œuvre d'un contrôle étatique des populations. Comme le souligne Baudouin Dupret :

« Il convient de développer une critique des traditions sociojuridiques qui, dans leur vaste majorité, ont manifesté une tendance aux généralisations théoriques et abstraites, à la dissolution du droit dans la notion de contrôle social et à l'oubli du fait que le droit est, avant tout, un phénomène qui se saisit dans ses pratiques (en action) et dans ses différents environnements (en contexte). »⁹³

Ce faisant, cet auteur ne dit finalement pas autre chose que Gaston Jèze il y a plus de quatre-vingt ans : « le droit vit ; il évolue sans cesse comme tout ce qui vit, sous l'influence du milieu. Observons sans cesse ce milieu : nous comprendrons mieux le droit »⁹⁴. Traiter de l'État par une histoire politique de l'administration, c'est en effet élargir les modes de compréhension par l'ouverture de cette « boîte noire », si révélatrice des pratiques administratives qui sont au cœur du fonctionnement de l'État.

Le nombre des fonctionnaires comme enjeu épistémologique

L'absence de travaux historiques sur l'évolution du nombre des agents de l'État relève aussi d'une question épistémologique : celle du recours aux sources chiffrées et aux méthodes quantitatives en histoire. En effet, l'ensemble des renouvellements évoqués précédemment en ce qui concerne l'historiographie de l'État a été concomitant d'une désaffection progressive pour le quantitatif en histoire.

Les relations entre les historiens et la méthode quantitative ont été pour le moins fluctuantes au cours du XX^e siècle. Depuis la lune de miel qui suivit les études fondatrices d'Ernest Labrousse dans les années 1930 et 1940⁹⁵, de ruptures en

⁹² François CHAZEL, « Éléments pour une reconsidération de la conception wébérienne de la bureaucratie », dans Pierre LASCOUMES (dir.), *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1995, p. 181-182.

⁹³ Baudouin DUPRET, *Droit et sciences sociales*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 11.

⁹⁴ Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1, La technique juridique du droit public français*, Paris, Dalloz, 2005, p. V.

⁹⁵ Maria Novella Borghetti, explique ainsi que « si, de la part des historiens français, le recours aux statistiques ou sur un plan plus général, la promotion d'une approche quantitative dans l'étude des faits économiques et sociaux sont antérieurs aux années 1930, [*l'Esquisse du mouvement des prix et des revenus en France au XVIII^e siècle*, publié par E. Labrousse en 1933] est le premier exemple d'une véritable application de la méthode statistique : cette dernière a en effet une incidence directe sur la mise en œuvre et la résolution d'une problématique historique (les origines de la Révolution française) étudiée dans le cadre d'une durée séculaire et, pour la première fois, de l'espace national dans son entier ». Voir : Maria Novella BORGHETTI, « L'histoire à l'épreuve de l'expérience statistique : l'histoire économique et le tournant des années 1930 », *Revue d'histoire des sciences humaines*, vol. 6, 2002, p. 16 ; de la même façon, quand deux chercheurs américains étudient le « tournant statistique » dans les sciences sociales aux États-Unis, s'ils le font remonter aux années qui précèdent la Grande Guerre, ils n'abordent pas la discipline historique : Charles CAMIC et Yu XIE, « The Statistical Turn in American Social

réconciliations, il n'a jamais été acquis que l'histoire et la statistique aient été faites l'une pour l'autre. En ce qui concerne l'histoire de l'État, cette relation n'en est que plus conflictuelle. L'exemple du parcours de Theda Skocpol est édifiant. Dans un entretien publié en 2002, elle explique que sa démarche s'est globalement construite à contre-courant d'une tendance quantitativiste dominante au sein de la sociologie politique américaine. Revenant sur les conditions dans lesquelles elle a choisi son sujet de thèse elle précise que :

« La logique aurait voulu que je définisse un sujet de thèse étroit, intégrant des méthodes statistiques dans une étude relative à un aspect particulier de l'Amérique contemporaine, mais ce n'était pas ce que je souhaitais. »⁹⁶

De la même manière, lorsqu'elle revient sur son passage de Harvard à l'Université de Chicago au début des années 1980, elle ajoute que :

« Le département de sociologie d'Harvard était peuplé de sociologues prestigieux, comme Seymour Martin Lipset et Daniel Bell. Quand je l'ai quitté, il prenait une direction de plus en plus statistique. (...) L'Université de Chicago est un milieu d'intellectuels, où fleurissent les débats théoriques au-delà des frontières disciplinaires. C'était le lieu idéal pour moi qui avais l'ambition de ne pas me laisser enfermer dans une discipline. »⁹⁷

Ainsi, dans une période d'éclipse de l'État en tant qu'objet d'analyse de la sociologie ou de la science politique (les deux spécialités initiales de Theda Skocpol) et de domination institutionnelle quantitativiste, on ne force pas le trait en considérant que le retour des analyses « stato-centrées » dans les années 1980 ne pouvait que se construire, sinon en opposition frontale, du moins en retrait de l'usage des méthodes statistiques. Le contexte français, bien que différent sous beaucoup d'angles, fait preuve de quelques similitudes : si l'utilisation de matériau quantitatif dans le champ des études historiques est longtemps restée circonscrite aux recherches d'histoire économique et sociale, un véritable tournant épistémologique a eu lieu dans les années 1990 au moment où l'histoire politique revenait sur le devant de la scène historiographique.

De la réification du chiffre...

Le succès de l'histoire économique et sociale, jusque dans les années 1970-1980, s'accompagnait d'un recours de plus en plus exclusif aux méthodes et aux sources quantitatives. Cette situation conduisit à l'édification d'un mythe historiographique selon lequel il n'existerait d'histoire scientifique que quantitative. Pour certains, comme Jean Marczewski par exemple, l'histoire quantitative n'était pas autre chose qu'une « méthode d'histoire économique qui intègre tous les faits étudiés dans un système de comptes interdépendants et qui en tire des conclusions sous la forme d'agrégats

Science : Columbia University, 1890 to 1915 », *American Sociological Review*, vol. 59, n° 5, 1 Octobre 1994, p. 773-805.

⁹⁶ Pierre BOLLINGER, « Entretien avec Theda Skocpol », *op. cit.*, p. 151.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 153-154.

quantitatifs déterminés, entièrement et uniquement, par les données du système »⁹⁸. D'autres firent du quantitatif le critère à partir duquel pourrait s'établir la scientificité de la discipline historique. Ainsi, tandis qu'Adeline Daumard et François Furet évoquaient, dès 1959, un accord « quasi unanime » autour de l'affirmation selon laquelle « scientifiquement parlant, il n'est d'histoire sociale que quantitative »⁹⁹, moins de dix ans plus tard, en 1968, Emmanuel Le Roy Ladurie écrivait qu'« à la limite... il n'est histoire scientifique que du quantifiable »¹⁰⁰.

La fascination qu'exerça le chiffre sur les historiens pendant de nombreuses années s'étiola toutefois à partir de la fin des années 1980. En 1971, François Furet pouvait encore écrire : « l'histoire quantitative est aujourd'hui à la mode »¹⁰¹, il ajoutait néanmoins que, « comme tous les mots à la mode, celui d'"histoire quantitative" [avait] fini par avoir une acception tellement large qu'il [recouvrait] à peu près n'importe quoi »¹⁰². Au crépuscule des années 1980, Bernard Lepetit constatait quant à lui, comme en réponse à François Furet : « l'histoire quantitative aujourd'hui n'est plus à la mode ». Il expliquait ce constat en précisant que « le doute [s'était] répandu quant à la capacité du chiffre à rendre compte des comportements les plus fondamentaux »¹⁰³. Les années 1990 connurent, en effet, de multiples transformations historiographiques qui toutes convergèrent vers une remise en cause de l'usage du quantitatif en histoire. Tandis que l'État revenait sur le devant de la scène, le nombre de ses agents restait en coulisses.

La période aurait pourtant pu être beaucoup plus féconde : elle fut celle d'une « révolution informatique », qui déplaça totalement les frontières de l'histoire quantitative. L'usage de l'informatique dans les sciences dites « dures » remonte, au moins pour les États-Unis, à la Seconde Guerre mondiale. Néanmoins, dans ce pays l'usage de l'ordinateur dans les sciences sociales, et *a fortiori* en histoire, n'en était encore qu'à ses balbutiements dans la deuxième moitié des années 1960¹⁰⁴ : il ne se

⁹⁸ Jean MARCZEWSKI, *Introduction à l'histoire quantitative*, Genève, Droz, 1965, p. 15 ; sur le projet d'histoire quantitative dont J. Marczewski est porteur (avec d'autres), voir : Jean-Charles ASSELAIN, « Le projet français d'histoire économique quantitative : ambitions et résultats », *Économies et Sociétés*, vol. 41, n° 4, 2007, p. 567-609.

⁹⁹ Adeline DAUMARD et François FURET, « Méthodes de l'Histoire sociale : les Archives notariales et la Mécanographie », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 14, n° 4, 1959, p. 676.

¹⁰⁰ Emmanuel LE ROY LADURIE, *Le territoire de l'historien*, Paris, Gallimard, 1973, p. 22.

¹⁰¹ François FURET, « Histoire quantitative et construction du fait historique », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 26, n° 1, 1971, p. 63-75. Cet article correspond à une version française remaniée de : « Quantitative History », *Daedalus*, vol. 100, n° 1, Janvier 1971, p. 151-167.

¹⁰² François FURET, « Histoire quantitative et construction du fait historique », *op. cit.*, p. 63.

¹⁰³ Bernard LEPETIT, « L'histoire quantitative : deux ou trois choses que je sais d'elle », *Histoire & Mesure*, IV, n° 3-4, 1989, p. 191-199.

¹⁰⁴ Jerome M. CLUBB et Howard ALLEN, « Computers and Historical Studies », *The Journal of American History*, vol. 54, n° 3, Décembre 1967, p. 599.

développa réellement qu'à partir des années 1970¹⁰⁵. Lorsque la revue *Histoire & Mesure* fut fondée en 1985, cet enjeu était considéré comme majeur :

« Histoire, mesure... Accoupler ces deux termes n'est pas chose neuve. (...) L'école historique française, de fait, s'est vite taillé une réputation dans le domaine de l'histoire quantitative. Mais aujourd'hui la mode n'est plus guère à ce genre de préoccupations, et d'autres débats agitent apparemment la communauté scientifique. Pourquoi donc créer, aujourd'hui en 1985, une revue intitulée *Histoire & Mesure* ?

Le besoin, l'urgence sont là. Ils sont révélés en histoire comme dans les autres sciences humaines et sociales, par l'ordinateur, qui a profondément transformé la pratique de nombreux historiens. (...) Dès lors il n'est plus d'histoire quantitative ou qualitative. Tout se mesure : les flux, les évolutions et les ruptures, les équilibres et les déséquilibres peuvent être dégagés, circonscrits, dessinés. »¹⁰⁶

En France aussi, les premiers usages de la mécanographie et de l'ordinateur dans les études historiques ne datent pas des années 1980, toutefois, les expériences des années 1950¹⁰⁷ font surtout figure d'exception. En 1967, les progrès observés par Emmanuel Le Roy Ladurie le conduisaient à affirmer que « les historiens seront programmeurs ou ne seront plus »¹⁰⁸, mais l'accès à l'informatique pour tous n'a pas été immédiat, et c'est assurément la création du PC au milieu des années 1970¹⁰⁹ qui fit de cette avancée technique majeure une révolution dont l'influence portera jusque sur les méthodes historiques.

Cet essor de l'informatique – tant en termes de démocratisation que de perfectionnements techniques (jusqu'ici exponentiels) – modifia de façon importante la pratique historique. Faire « du quantitatif » en histoire, et plus généralement dans les sciences sociales, ce n'était déjà plus uniquement mesurer l'évolution des salaires et des prix sur une longue durée. À titre d'exemple, on peut citer une étude collective dont Emmanuel Le Roy Ladurie rendait compte en 1995. L'ancien administrateur général de la Bibliothèque nationale présentait une *Histoire sérielle du livre*, rendue possible par l'informatisation des catalogues de la Bibliothèque nationale en une base de données de 6,5 millions de notices :

¹⁰⁵ Robert P. SWIERENGA, « Computers and American History : The Impact of the “New” Generation », *The Journal of American History*, vol. 60, n° 4, Mars 1974, p. 1045.

¹⁰⁶ « Éditorial », *Histoire & mesure*, I, n° 1, 1986, p. 5.

¹⁰⁷ Jean-Philippe GENET, « Histoire, Informatique, Mesure », *Histoire & mesure*, I, n° 1, 1986, p. 7-18.

¹⁰⁸ Déclaration faite lors d'une conférence à Ann Arbor en 1967, citée par Theodore K. RABB, « The Development of Quantification in Historical Research », *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 13, n° 4, 1 Avril 1983, p. 591-601 ; formule reprise dans : Emmanuel LE ROY LADURIE, *Le territoire de l'historien*, op. cit., p. 14.

¹⁰⁹ Paul E. CERUZZI, *A History of Modern Computing*, Cambridge, Mass. & London, The MIT Press, 2003, p. 207-241 ; sur le cas français, voir : Alain BELTRAN et Pascal GRISET, *Histoire d'un pionnier de l'informatique : 40 ans de recherche à l'Inria*, Les Ulis, EDP Sciences, 2007 ; ainsi que : Pierre-Éric MOUNIER-KUHN, *L'informatique en France de la Seconde Guerre mondiale au Plan Calcul. L'émergence d'une science*, Presses Universitaires Paris-Sorbonne, 2010.

« Mais l'œuvre spécifiquement française, qui fut accomplie de la sorte rue de Richelieu en vue d'un transfert total des collections d'imprimés vers le site de Tolbiac, ne représente pas seulement une "commodité" ou une "facilité" à l'usage des lecteurs actuels et futurs de la BNF. La "base" automatisée qui sera bientôt disponible en cette conjoncture constitue aussi une entité puissante, immense, à l'usage des recherches scientifiques et historiques, pour toute personne qui veut prendre connaissance, par pesée globale, de la production des livres tant français qu'étrangers. »¹¹⁰

Le processus d'informatisation ouvrit ainsi, dès les années 1980 et 1990, des perspectives inédites¹¹¹, tant du point de vue des possibilités techniques que de celui des objets envisageables¹¹². Pourtant, en 1989, l'éditorial d'*Histoire & Mesure* soulignait à nouveau :

« L'Histoire quantitative n'est plus à la mode nous dit B. Lepetit dans l'article qui sert d'ouverture à ce numéro : peut-être n'est-ce pas un mal car cela évitera des utilisations non motivées des techniques quantitatives qui sont, rappelons-le, d'abord un outil (et non une religion ou un signe de reconnaissance). »¹¹³

...à la déconstruction des catégories statistiques

Le constat que faisait Bernard Lepetit en 1989 ne relevait pas d'une seule question de « mode historiographique » mais bien d'une remise en cause épistémologique de l'histoire quantitative¹¹⁴. L'enthousiasme déconstructiviste des années 1980-1990, en partie hérité des travaux menés par Michel Foucault dans les années 1960 et 1970¹¹⁵,

¹¹⁰ Emmanuel Le Roy LADURIE, *L'historien, le chiffre et le texte*, Fayard, 1997, p. 15 ; reprise de : « Une histoire sérielle du livre 1452-1970 », *Histoire, économie et société*, vol. 14, n° 1, 1995, p. 3-24.

¹¹¹ Dans le premier numéro d'*Histoire & Mesure*, un article présentait ainsi une reconstruction de l'évolution de la couleur des yeux en France de 1810 à 1940, selon une analyse « post-factorielle ». Voir : Philippe CIBOIS, « Une méthode post-factorielle : Tri-deux. Application à l'évolution de la couleur des yeux de 1810 à 1940 », *Histoire & Mesure*, vol. 1, n° 1, 1986, p. 19-34.

¹¹² Les réflexions relatives aux conséquences du développement des usages de l'informatique en histoire ont connu, depuis quelques années, un véritable regain d'intérêt. Voir : Jean-Philippe GENET et Andrea ZORZI (dir.), *Les historiens et l'informatique : un métier à réinventer*, Rome, École française de Rome, 2011 ; Nicolas DELALANDE et Julien VINCENT (dir.), « Le métier d'historien à l'ère numérique : nouveaux outils, nouvelle épistémologie ? », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 58, n° 4bis, Supplément 2011, p. 3-126 ; Elisa GRANDI, Deborah PACI et Émilien RUIZ (dir.), « Digital History. La storia nell'era dell'accesso », *Diacronie. Studi di storia contemporanea*, n° 10, Juin 2012, en ligne : <http://www.studistorici.com/2012/06/29/n-10-giugno-2012/> ; Frédéric CLAVERT et Serge NOIRET (dir.), *L'histoire contemporaine à l'ère numérique*, Bruxelles, Peter Lang, 2013.

¹¹³ « Éditorial », *Histoire & mesure*, IV, n° 3/4, 1989, p. 189.

¹¹⁴ Sur ces questions, voir : Laurence FONTAINE, « L'histoire économique et sociale : autour des changements de paradigmes », dans Jean-Claude DAUMAS (dir.), *L'histoire économique en mouvement : entre héritages et renouvellements*, Villeneuve-d'Ascq, Presses Univ. du Septentrion, 2012, p. 259-271.

¹¹⁵ Voir, en particulier : Michel FOUCAULT, *Les mots et les choses : une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1966. Parmi les cours au Collège de France réédités ces dernières années, on pourra consulter le tryptique autour de la notion de « biopolitique » : Michel FOUCAULT, *Il faut défendre la société : cours au Collège de France (1975-1976)*, Paris, Gallimard & Seuil, 1997 ; Michel FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Gallimard & Seuil, 2004 ; et Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard & Seuil, 2004.

conduisit l'historiographie française à une remise en cause de l'exploitation des matériaux quantitatifs par les historiens et, surtout, à une certaine méfiance envers toute rétrospective de longue durée¹¹⁶. Ce travail de déconstruction a d'abord été salutaire car il a permis le développement, dans les années 1980-1990, d'une histoire de la statistique administrative et de ses catégories¹¹⁷ qui avait commencé à émerger dans les années 1970¹¹⁸. Mais « l'analyse des catégories », promue par ce que Paul-André Rosental appelle un « foucauldisme plus ou moins bien digéré »¹¹⁹ peut conduire à une double impasse. D'abord, celle qui consiste à tenir la statistique administrative comme simple instrument de contrôle social de la population par l'État. Ce « sens commun "postfoucauldien" du contrôle social par le chiffre »¹²⁰, posture théorique, qui ne prend pas expressément le contexte et les pratiques en considération (et que l'on retrouve dans certaines approches critiques du droit¹²¹), peut pousser à considérer que les phénomènes mesurés ne sont que le produit d'une construction étatique à travers la statistique administrative¹²². Ensuite celle qui, postulant que « les "conventions" statistiques

¹¹⁶ Le débat se cristallisa au début des années 1990 autour de la publication de : Olivier MARCHAND et Claude THÉLOT, *Deux siècles de travail en France*, Institut national de la statistique et des études économiques, 1991 ; pour en prendre la mesure on consultera avec grand profit les contributions réunies dans : Florence WEBER (dir.), « Histoire et statistiques. Questions sur l'anachronisme des séries longues », *Genèses*, vol. 9, n° 1, 1992, p. 90-119. Reprenant un débat entre statisticiens amorcé dans le *Courrier des statistiques*, ce numéro transposait le débat au cœur des sciences sociales en demandant à des historiens et des sociologues d'y prendre part.

¹¹⁷ Voir en particulier : Alain DESROSIÈRES et Laurent THÉVENOT, *Les catégories socio-professionnelles*, 5^e édition, La Découverte, 2002 ; ainsi que Alain DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, 2^e éd. augmentée d'une postface inédite de l'auteur, Paris, La Découverte, 2000.

¹¹⁸ En particulier avec la rencontre entre historiens et statisticiens aux journées d'étude sur l'histoire de la statistique à Vaucresson en juin 1976. Elle donna lieu à la publication de deux volumes qui font encore référence : *Pour une histoire de la statistique*, t. 1 : *Contributions*, Paris, INSEE, 1977 ; Joëlle AFFICHARD (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, t. 2 : *Matériaux*, Paris, Économica & INSEE, 1987.

¹¹⁹ Paul-André ROSENTAL, « Pour une histoire politique des populations », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 61, n° 1, 2006, p. 7-29.

¹²⁰ Paul-André ROSENTAL et Jean-Claude DEVINCK, « Statistique et mort industrielle. La fabrication du nombre de victimes de la silicose dans les houillères en France de 1946 à nos jours », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 95, 2007, p. 75-91.

¹²¹ Baudouin Dupret signale ainsi que certaines traditions sociojuridiques « ont manifesté une tendance aux généralisations théoriques et abstraites, à la dissolution du droit dans la notion de contrôle social et à l'oubli du fait que le droit est, avant tout, un phénomène qui se saisit dans ses pratiques (en action) et dans ses différents environnements (en contexte) » : Baudouin DUPRET, *Droit et sciences sociales*, *op. cit.*, p. 11.

¹²² Des travaux récents ont montré que, bien au contraire, les populations ne font pas que « subir » une catégorisation par la mesure, mais qu'elles interviennent à diverses étapes des enquêtes et recensements statistiques, de l'élaboration des conventions à l'exploitation des résultats en passant par leur mise en œuvre. Voir, par exemple : Raymond R. GERVAIS et Issiaka MANDÉ, « Comment compter les sujets de l'Empire ? Les étapes d'une démographie impériale en AOF avant 1946 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 95, 2007, p. 63-74 ; Paul-André ROSENTAL et Jean-Claude DEVINCK, « Statistique et mort industrielle », *op. cit.* ; Voir aussi : Paul SCHOR, *Compter et classer. Histoire des recensements américains*, Paris, Éd. de l'EHESS, 2009 ; et Martine MESPOULET, *Construire le socialisme par les chiffres. Enquêtes et recensements en URSS de 1917 à 1991*, Paris, INED, 2008.

façonnent le monde social »¹²³, ne voit d'objet digne d'intérêt que dans l'analyse « des tensions conceptuelles intrinsèques à la statistique, vue comme une connaissance revendiquant à la fois le statut d'une science et celui d'un outil pour l'action »¹²⁴. De ce point de vue, les chiffres produits par les statistiques administratives ne sont pas utilisables, et seules leurs conditions de production doivent intéresser les historiens.

L'« enthousiasme déconstructiviste » des dernières décennies du XX^e siècle pourrait mener à considérer que seule compterait l'histoire des modes de calcul et que, du même coup, toute velléité d'exploitation du produit de ce calcul serait vaine. En 2001, Éric Brian constatait ainsi que la substitution d'une lecture « représentationniste » à une lecture « positiviste » des chiffres en histoire avait conduit à ce que « d'une même source, un tableau de dénombrement par exemple, les historiens ont longtemps tiré des chiffres, alors que, depuis plus d'une vingtaine d'années, ils scrutent de préférence les rubriques des classifications »¹²⁵. De ce fait, c'est la possibilité même d'une exploitation des matériaux ainsi étudiés qui fut remise en cause :

« Ainsi, dans le mouvement de critique historique de l'illusion de la neutralité des instruments, et tout particulièrement de celle des instruments quantitatifs, une idée fautive a germé et gagné du terrain. Il est banal d'entendre dire aujourd'hui qu'une enquête historique ou sociologique sur un procédé de calcul devrait présupposer ou conduire à un évanouissement du produit de ce calcul. C'est l'une des occurrences d'un lieu commun propre à nombre de travaux d'étude des sciences. »¹²⁶

Cette situation, en dépit de la concomitance d'une redécouverte de l'État contemporain par l'historiographie française et d'un récent retour en grâce des méthodes quantitatives¹²⁷, figure probablement parmi les facteurs explicatifs de l'absence d'une prise en considération du nombre des fonctionnaires comme objet d'histoire.

Pour une histoire de l'État par ses effectifs

Se saisir de la question du nombre des fonctionnaires en historien suppose donc, tout en tenant compte des apports de l'approche « déconstructiviste » des années 1980-1990,

¹²³ Paul-André ROSENTAL, « Pour une histoire politique », *op. cit.*, p. 16.

¹²⁴ Comme l'explique Libby SCHWEBER, « L'histoire de la statistique, laboratoire pour la théorie sociale », *Revue française de sociologie*, vol. 37, n° 1, 1996, p. 107-128 à propos de : Alain DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres*, *op. cit.*

¹²⁵ Éric BRIAN, « 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*, vol. 38, n° 2, 2001, p. 207.

¹²⁶ Éric BRIAN et Marie JAISON, *Le sexisme de la première heure : Hasard et sociologie*, Paris, Raisons d'agir, 2007, p. 21. Pour un constat similaire concernant le rapport des historiens aux statistiques judiciaires, voir : Frédéric VESENTINI, « Introduction [dossier : Déviance, justice et statistiques] », *Histoire & mesure*, vol. 22, n° 2, Décembre 2007, p. 3-11.

¹²⁷ Claire LEMERCIER et Claire ZALC, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2008.

de tenter de la dépasser. Faire une histoire de l'État par ses effectifs, c'est ainsi s'engager dans une démarche de reconstruction visant à « échapper [aux] dilemmes » générés par l'alternative entre lectures « positiviste » ou « représentationniste » des chiffres permettant de mesurer le nombre des fonctionnaires. En les réintroduisant parmi les sources possibles d'une histoire politique de l'administration intégrant « les acquis de l'histoire des savoirs démographiques et les questions de l'histoire des populations »¹²⁸. Il s'agit finalement, selon les orientations formulées par Paul-André Rosental, de « prendre au sérieux la façon dont le chiffre 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 ». Cette démarche revient ainsi « à refuser tout à la fois le fétichisme et la fascination du nombre et sa mise à l'écart historiographique, pour le traiter comme un élément à part entière de l'histoire culturelle et politique »¹²⁹. Frédéric Vesentini a très bien expliqué que, finalement, dans une telle perspective, il s'agit simplement de revenir aux fondements de la méthode historique :

« Depuis toujours, [la] totale dépendance [de l'historien] par rapport aux sources l'a amené à développer des techniques spécifiques, devenues progressivement l'essence même de sa pratique. Problématiser sur la base du matériau disponible implique de ne pas poser la pertinence scientifique d'une source en soi, mais de plutôt imaginer le florilège de questions auxquelles cette source peut légitimement répondre. L'historien, dans sa critique de la statistique, ne peut donc limiter son questionnement à savoir si elle mesure bien ce qu'elle est censée mesurer. La démarche historienne déstructure de facto le matériau, en partant du principe que chaque bribe d'information, chaque chiffre, chaque intitulé de colonne jouit d'un potentiel de pertinence propre. Elle est donc très éloignée du débat visant à assigner aux données un statut épistémologique homogène (ce qui ne peut se faire que par rapport à une problématique *a priori*).

Cette perspective d'échafauder son questionnement avec le matériau disponible remet la méthode au cœur du débat : non pas cette méthode qui vise à savoir comment mesurer tel ou tel objet social, mais bien celle qui permet d'établir les conditions de l'usage légitime d'une occurrence statistique existante dans un cadre d'analyse en construction. Cette méthode, on la nomme, dans un vocabulaire qui fleure bon le XIX^e siècle et qui ne demande qu'à être dépoussiéré, la critique historique. »¹³⁰

Partant de ces orientations, 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, institutionnels ou savants) concernant l'État en général et les fonctionnaires en particulier. En somme, il s'agit de mieux comprendre le rapport de l'État au chiffre, en posant la question de la finalité et de l'usage des savoirs que l'État produit ou fait produire, sur lui-même. À travers l'analyse simultanée du processus de fabrication du nombre des fonctionnaires, de son usage par les contemporains et de l'élaboration d'une

¹²⁸ Éric BRIAN, « Nouvel essai », *op. cit.*, p. 207-208.

¹²⁹ Paul-André ROSENTAL, « L'argument démographique. Population et histoire politique au 20^e siècle », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 95, 2007, p. 3-14.

¹³⁰ Frédéric VESENTINI, « Introduction [dossier : Déviance, justice et statistiques] », *op. cit.*, p. 7.

politique de la fonction publique, l'objet de cette recherche est ainsi d'interroger la pertinence d'une application de la notion de « gouvernement par les nombres »¹³¹ à la question des effectifs de l'État.

Une histoire intellectuelle de la statistique des fonctionnaires

Étape indispensable à toute exploitation d'un matériau quantitatif, l'analyse critique des informations statistiques concernant les agents de l'État constitue ici bien plus qu'un préalable. En s'inspirant des orientations formulées par Jean-Claude Perrot concernant l'histoire intellectuelle de l'économie politique, il s'agit de proposer une « histoire concrète de l'abstraction » que constitue le nombre des fonctionnaires. En ce sens, il s'agit de considérer, à l'instar des textes d'économie politique pour cet historien, les statistiques relatives aux fonctionnaires comme « des bilans d'arrivée, dressés à partir des réalités perçues ». Il s'agit dès lors de partir à la recherche de « toutes les traces matérielles du travail » concret de fabrication d'une statistique des fonctionnaires¹³².

Dans une telle perspective, j'ai choisi de considérer le premier *recensement des agents des services publics* publiés en 1949 et portant sur les effectifs de 1947 comme *terminus ad quem*. L'objectif n'est pas uniquement d'en dresser une généalogie, ce qui risquerait de conduire à une perspective téléologique. Il s'agit plutôt de prendre au sérieux l'avertissement d'Éric Brian quant au recensement de la population générale en l'appliquant à celui des fonctionnaires. En effet, les « importants renouvellements » de « l'histoire des savoirs et des savoir-faire relatifs aux dénombremments » invitent à prendre la mesure de la « grande diversité des conceptions, des pratiques et des usages des chiffres »¹³³. Dès lors, la déconstruction de l'évidence d'une nécessaire comptabilisation des agents de l'État par recensement administratif conduit à interroger les modalités de production de chiffres sur le nombre des fonctionnaires avant les années 1940. Ce questionnement découle lui-même d'une première analyse du recensement de 1947. Ses concepteurs, tout en insistant sur le caractère inédit de l'initiative, reprenaient des informations relatives à l'« évolution de l'effectif des fonctionnaires et agents de l'État depuis 1914 » dans un tableau rétrospectif. Les données concernant plusieurs années entre 1914 et une estimation pour 1948 étaient présentées comme issues des « recensements antérieurs »¹³⁴. En dehors du paradoxe

¹³¹ Selon l'expression d'Alain DESROSIÈRES, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Paris, Presses de l'école des mines, 2008.

¹³² Sur l'histoire intellectuelle de l'économie politique comme histoire concrète de l'abstraction, voir le chapitre inédit intitulé « Quelques préliminaires à l'intelligence des textes économiques » dans Jean-Claude PERROT, *Une histoire intellectuelle de l'économie politique (XVII^e-XVIII^e siècle)*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1992, p. 7-60 (citations p. 30 et 59).

¹³³ Éric BRIAN, « Peut-on vraiment compter la population ? », *op. cit.*, p. 145.

¹³⁴ *Recensement général des agents des services publics [1947]*, *op. cit.*, p. 21 et 52. Voir une reproduction de ces deux tableaux rétrospectifs en annexe n°59, p. 800.

apparent d'une rétrospective basée sur des recensements inexistant, cette situation pose aussi la question de l'existence d'informations chiffrées sur le nombre des fonctionnaires avant 1914, et sur les raisons éventuelles de leur absence de la rétrospective proposée par l'INSEE.

Faire l'histoire de la statistique des fonctionnaires jusqu'à la fin des années 1940 passe donc d'abord par un repérage des statistiques élaborées au fil des décennies précédentes. Une étude sociologique de la haute administration française des années 1960, fondée en grande partie sur une exploitation très fine du recensement des agents de l'État et des collectivités locales en 1962, m'a offert quelques pistes fondamentales. Dans leur *morphologie de la haute administration française*, Alain Darbel et Dominique Schnapper prenaient ainsi soin, dans une annexe relative aux « sources de l'histoire quantitative de l'administration française » de dresser une liste quasi-exhaustive des « sources de l'étude statistique des fonctionnaires » depuis la fin du XIX^e siècle. Si plusieurs évaluations partielles avaient été menées depuis les années 1890, à travers les recensements généraux de la population notamment, les deux auteurs insistaient sur le fait, qui n'était pas « sans signification », qu'il n'avait été effectué « aucun recensement complet des fonctionnaires avant 1946 »¹³⁵. Bénéficiant de cette première liste, j'ai ensuite procédé à une exploration de trois types de documents afin de procéder à une première identification de l'ensemble des statistiques produites sur les fonctionnaires et de constituer un corpus permettant d'en analyser les modalités de production, sans me fixer *a priori* de *terminus a quo* :

- Les archives du fonds « Statistiques et études économiques » conservées au Centre des archives économiques et financières (CAEF)¹³⁶. Y sont notamment conservées les archives concernant l'organisation et les attributions des services officiels de statistique. Si certains éléments concernent des périodes antérieures, les archives conservées portent principalement sur le Service national des statistiques (SNS, organisme statistique créé en 1941) et sur son successeur, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE, fondé en 1946) ;
- Les publications périodiques émanant des organismes officiels de statistique et de sociétés savantes dont les activités étaient tournées vers la présentation et la discussion de travaux statistiques. Côté services officiels, ont fait l'objet d'un dépouillement exhaustif de leur première publication aux années 1950 (lorsqu'ils n'avaient pas disparu avant) : le *Bulletin de statistique et de*

¹³⁵ Alain DARBEL et Dominique SCHNAPPER, *Morphologie de la haute administration française*, t.2 : *Le système administratif*, Paris, Mouton, 1972, p. 170-173.

¹³⁶ Situé à Savigny-le-Temple, en Seine-et-Marne, le CAEF est un service propre au ministère de l'Économie et des Finances. On y trouve principalement : l'ensemble des archives des administrations économiques et financières, celles des organismes sous tutelle du ministère des Finances (tel l'INSEE), les fonds privés de certains hauts fonctionnaires et ceux des cabinets des ministres des Finances. Pour plus d'informations voir : <http://www.economie.gouv.fr/caef/>

*législation comparée*¹³⁷ ; l'*Annuaire statistique de la France*¹³⁸ ; le *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*¹³⁹ ; le *Bulletin de la statistique générale de la France*¹⁴⁰. Côté sociétés savantes, deux bulletins ont fait l'objet d'un dépouillement complet : le *Journal de la Société de statistique de Paris*¹⁴¹ ainsi que le *Bulletin de l'Institut international de statistique*¹⁴².

- Des publications de statisticiens, pour la plupart antérieures à la publication des bulletins précités¹⁴³.

Le corpus constitué par cet ensemble documentaire a été exploité dans une double perspective. Comme je l'indiquais plus haut, dans un premier temps il s'agissait de repérer l'ensemble des travaux statistiques portant sur le nombre des fonctionnaires. Dans un second temps, cette documentation me permit d'étudier les modalités de production et de communication des résultats des enquêtes ainsi identifiées. En outre, ce premier corpus offrait la possibilité d'une première appréhension des usages contemporains des chiffres circulant sur le nombre des fonctionnaires.

Une histoire politique de l'administration

Ainsi saisie, l'histoire de la statistique des fonctionnaires ne constitue qu'une étape qui, pour être fondamentale, n'est pas suffisante. Dans ses « quelques préliminaires à l'intelligence des textes économiques », Jean-Claude Perrot précise qu'en ce qui concerne les idées économiques, une étude « isolée des faits » constitue « une facilité »

¹³⁷ Première publication en 1877. Il s'agissait du bulletin mensuel du bureau de Statistique et de Législation comparée créé en 1876 par Léon Say au ministère des Finances (publication jusqu'en 1940).

¹³⁸ Première publication en 1878. Publication annuelle émanant de la Statistique générale de la France (SGF) et réunissant les principaux résultats des enquêtes statistiques menées ou réunies par cet organisme. Héritière du bureau de la statistique créé au ministère du Commerce en 1827 et transformée en bureau de la Statistique générale de la France, la SGF était l'organe principal de la statistique administrative au XIX^e siècle.

¹³⁹ Première publication en 1885. Le Conseil supérieur de la statistique était une instance consultative créée en 1885 et rattachée au ministère du Commerce, son *bulletin* ne connut que douze livraisons irrégulières de 1885 à 1928.

¹⁴⁰ Première publication en 1911. Autre émanation de la SGF, ce *bulletin* devint le *Bulletin mensuel de statistique* de l'INSEE en 1950.

¹⁴¹ Première publication en 1860. Émanation de la Société de statistique de Paris fondée en 1860 par Michel Chevalier. Publication ininterrompue jusqu'en 1998, date à laquelle la publication devint le *Journal de la société française de statistique*.

¹⁴² Première publication en 1886. L'institut international de statistique a été créé en 1885 à Londres, avec pour but de développer les méthodes statistiques et promouvoir leur application. Le *Bulletin*, publié jusqu'en 1938, fut complété par une *Revue de l'institut international de statistique* en 1933.

¹⁴³ En particulier : Jean-Baptiste MOHEAU, *Recherches et considérations sur la population de la France*, Paris, Moutard, Imprimeur-Libraire de la Reine, 1778 ; Maurice BLOCK, *Statistique de la France, comparée avec les divers pays de l'Europe*, Paris, 1^e édition chez Amyot en 1860 et 2nde chez Guillaumin en 1875 ; ainsi que : Alfred de FOVILLE, *La France économique. Statistique raisonnée et comparative. Année 1889*, Paris, Armand Colin, 1890.

et qu'un « tableau général de la production, des échanges, pure toile de fond des théories, ne suffit pas ». Dans le cas précis d'une « histoire de l'abstraction économique », l'historien considère que la solution se trouve dans un « détour descriptif » passant par la reconstitution de « biographies intellectuelles » permettant d'identifier la façon dont « les questions sont posées à un homme précisément situé ». Jean-Claude Perrot voit dans une telle approche un moyen de rendre « patentes et vérifiables des formes d'interaction entre histoire individuelle, expériences collectives et programme de recherche ». Dès lors, « son objet n'est plus l'économiste ni même à travers lui le cénacle, l'école de pensée, telle ou telle théorie, mais en dernière instance, le travail savant, l'activité cognitive datée »¹⁴⁴.

Dans le cadre de ma recherche, c'est une histoire politique de l'administration qui doit jouer ce rôle de contextualisation, au sens le moins galvaudé de ce dernier terme. Il ne s'agit pas de tracer une « toile de fond politique » à l'histoire intellectuelle de la statistique des fonctionnaires mais : d'une part de retracer les conditions politiques dans lesquelles des travaux statistiques ont été élaborés ; d'autre part, de prendre la mesure de ce que ces derniers nous apprennent du fonctionnement et de la structure des administrations. Une première étape consiste ainsi à identifier les politiques visant à maîtriser l'évolution quantitative de l'effectif des agents de l'État. Mon objectif étant de penser ensemble l'élaboration des statistiques et celle d'une politique de la fonction publique, il est nécessaire de considérer cette dernière dans le plus grand nombre de ses dimensions possibles. Outre la politique du nombre des fonctionnaires, c'est donc celle de leur statut, de leurs traitements, voire de leurs pensions qui doivent aussi, si nécessaire, retenir notre attention. Il ne s'agit pas, bien entendu, de proposer une histoire globale de la politique de la fonction publique, qui dépasserait trop largement le cadre que je me suis fixé pour cette recherche doctorale, mais de proposer une histoire de l'administration et de sa réforme au prisme de la question des effectifs de l'État¹⁴⁵.

Le choix du *terminus ad quem* s'imposait ici aussi à la fin des années 1940, au terme d'un processus ayant conduit à la naissance de la première direction ministérielle dont les attributions concernaient explicitement, et exclusivement, la coordination et l'étude des questions relevant de la politique de la fonction publique¹⁴⁶. Dans une perspective généalogique similaire à celle qui m'a guidée concernant l'histoire de la statistique des fonctionnaires, il s'agissait donc d'abord de construire un corpus de sources offrant la possibilité de retracer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques visant le nombre

¹⁴⁴ Jean-Claude PERROT, *Une histoire intellectuelle de l'économie politique*, op. cit., p. 59-60.

¹⁴⁵ Selon les orientations formulées par Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État*, op. cit. ; ainsi que par : Marc Olivier BARUCH et Philippe BEZES, « Introduction. Généalogies de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, p. 625-633.

¹⁴⁶ Instituée par l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 (dont on trouvera une reproduction de l'exposé des motifs en annexe n°52, p. 781) sous le nom de direction de la Fonction publique. Un décret n°59-210 du 3 février 1959 en modifia l'appellation, inchangée depuis, en direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP).

des fonctionnaires. En ce qui concerne la documentation ministérielle et parlementaire, je me suis tourné vers trois types de fonds :

- Le fonds Budget du CAEF, et en particulier les archives du contrôle financier, celles de la direction du Budget (les peluriers des directeurs notamment) et de sa sous-direction du Personnel civil et militaire du ministère¹⁴⁷. Si cette direction est née en 1919, ses archives de l'entre-deux-guerres sont extrêmement lacunaires et n'offrent quasiment aucune information concernant la politique de la fonction publique. Elles sont en revanche beaucoup plus riches concernant les années 1940.¹⁴⁸ Conservées dans le même centre d'archives, celles des cabinets des ministres des Finances, complétées par quelques archives privées, sont ici encore nettement plus riches pour les années 1940 que pour les décennies précédentes.
- Les archives du secrétariat général à la présidence du Conseil créé en 1935 et devenu secrétariat général du gouvernement en 1946 sont conservées aux Archives nationales. Il s'agit en premier lieu de la sous-série F60 « Secrétariat général du gouvernement et services du Premier ministre » de la série F « Versements des ministères et des administrations qui en dépendent ». Ce service exerçant principalement une mission de coordination interministérielle, d'études et d'informations du président du Conseil, ses archives sont très riches concernant les questions relatives aux fonctionnaires dans les années 1930 et 1940¹⁴⁹. En ce qui concerne la seconde moitié des années 1940, les fonds conservés au Centre des archives contemporaines (CAC) de Fontainebleau sont aussi très utiles. Si ce site des archives nationales est censé ne conserver que la documentation postérieure à 1958, on y trouve une importante documentation relative aux travaux et au fonctionnement de la direction de la Fonction publique et du Conseil supérieur de la Fonction publique entre 1945 et 1950¹⁵⁰.
- Enfin, la documentation parlementaire a principalement été appréhendée par un dépouillement sélectif des documents, débats parlementaires, ainsi que des lois

¹⁴⁷ Conservées au Centre des archives économiques et financières de Savigny-le-Temple.

¹⁴⁸ Ce caractère très lacunaire n'était pas une surprise, Nathalie Carré de Malberg l'avait souligné dans son introduction à : Nathalie CARRÉ DE MALBERG (dir.), *La direction du Budget entre doctrines et réalités, 1919-1944*, Journée d'études tenue à Bercy le 10 septembre 1999, Paris, CHEFF, 2001, p. 5-17.

¹⁴⁹ Cette série a fait l'objet d'un dépouillement alors qu'elle était conservée au Centre d'accueil et de recherche des archives nationales (CARAN) de Paris. Entre mai 2012 et janvier 2013, les archives nationales ont opéré un redéploiement de leurs fonds entre leurs différents sites en vue de l'ouverture du nouveau centre établi à Pierrefitte-sur-Seine en Seine-Saint-Denis. La documentation concernant les années 1789-1960 est désormais consultable sur ce nouveau site, les cotes citées restent inchangées. Une mise à jour en 2012 de l'état général des fonds de la sous-série F60 est accessible en ligne : <http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/chan/chan/series/pdf/EGF-F60.pdf>

¹⁵⁰ La réorganisation suite à l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine doit occasionner un redéploiement d'une partie des fonds du CAC vers le nouveau site. Au 7 juillet 2013, les fonds consultés dans le cadre de cette recherche se trouvaient toujours sur le site de Fontainebleau. L'inventaire des versements est consultable en ligne : <http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/chan/fontainebleau/priam3.html>

et décrets publiés au *Journal officiel*, guidé par un dépouillement exhaustif des *Tables analytiques des annales de la Chambre des députés* pour les années 1880-1940 et des *Tables alphabétiques de dix [puis de cinq] années du recueil Dalloz* pour les années 1897-1951. Ce dépouillement a été complété, pour les années précédentes, par celui de la *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État* (dit « Duvergier »)¹⁵¹ et par l'interrogation systématique des numérisations des *Journaux officiels* de la IV^e République¹⁵².

L'exploitation de ce corpus m'a ainsi non seulement permis d'identifier les politiques mises en œuvre concernant les fonctionnaires et d'en étudier les modalités, mais aussi de prendre en considération celles qui ne dépassèrent pas le stade du projet ou de la proposition. Comme le corpus précédent, celui-ci offrait de surcroît un second terrain d'observation de la circulation et de l'usage des chiffres concernant les fonctionnaires.

Une histoire conceptuelle du politique

Résolument tournée vers les pratiques administratives, une telle démarche ne saurait faire l'économie d'une prise en considération des enjeux posés par ce que l'on pourrait appeler une histoire intellectuelle de l'État. Ici l'objectif est double. Il s'agit d'une part de saisir les transformations des pensées (juridique, politique, et économique) de l'État à l'aune de l'évolution perçue de ses effectifs ; d'autre part de reconstruire le cadre conceptuel de l'élaboration des statistiques et des politiques relatives aux fonctionnaires. Comme je le notais au début de cette introduction en citant André Tiano, toute définition de la fonction publique dépend de l'usage que souhaite en faire son énonciateur.

Il est alors nécessaire de prendre en considération les significations successives qu'a pu revêtir la notion de « fonctionnaires » et d'identifier la place qu'y occupaient les agents de l'État. Condition nécessaire à une meilleure compréhension des modalités selon lesquelles statistiques et politiques furent menées, cette approche constitue aussi un antidote puissant à toute tentation anachronique ou téléologique. En ce sens, il s'agit ici de s'inspirer de l'histoire conceptuelle du politique telle que Pierre Rosanvallon l'a définie dans sa leçon inaugurale au Collège de France :

« Le but est donc de refaire la généalogie longue des questions politiques contemporaines pour les rendre pleinement intelligibles. L'histoire ne consiste pas seulement là à apprécier le poids des héritages, à "éclairer" platement le présent par le passé, elle vise à faire revivre la succession des

¹⁵¹ Publié à partir de 1824 par Jean-Baptiste Duvergier, alors avocat à la Cour de Paris, jusque dans l'entre-deux-guerres ce recueil comportait de longs développements concernant les débats ayant présidé à l'adoption des textes recensés.

¹⁵² Voir <http://4e.republique.jo-an.fr/> pour les assemblées constituantes et l'Assemblée nationale ; ainsi que <http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/4eme/seances/archiveSeances.html> pour le Conseil de la République.

présents comme autant d'expériences qui informent la nôtre. Il s'agit de reconstruire la façon dont des individus et des groupes ont élaboré leur intelligence des situations, de repérer les récusations et les attractions à partir desquelles ils ont formulé leurs objectifs, de retracer en quelque sorte la manière dont leur vision du monde a borné et organisé le champ de leurs actions. »¹⁵³

Les sources précitées – tant du point de vue de la statistique des fonctionnaires que des politiques de la fonction publique – constituent une part essentielle du corpus à exploiter dans une telle perspective. Il est toutefois nécessaire de procéder à des approfondissements dans quatre directions complémentaires.

En premier lieu, une prise en considération de la doctrine juridique apparaît indispensable à une analyse des transformations concernant la notion de « fonctionnaires publics ». Dans cette perspective, il fallait accorder une attention particulière aux traités et manuels de droit administratifs¹⁵⁴, aux revues juridiques¹⁵⁵ et aux éventuelles thèses de droit portant sur la question des fonctionnaires. Dans un même ordre d'idée, les travaux d'économie politique relatifs à l'État et à son fonctionnement devaient faire l'objet d'une prise en considération, ici encore à travers des traités et des revues¹⁵⁶. La pensée politique de l'État a été analysée au travers de divers ouvrages principalement identifiés par le dépouillement de revues généralistes et spécialisées¹⁵⁷. Enfin, ce sont bien entendu les travaux relevant des sciences administratives qui ne s'appelèrent ainsi qu'à partir des années 1910 avec l'instauration du congrès international éponyme¹⁵⁸, mais qui, des *études administratives* de Vivien au *dictionnaire de l'administration* de Maurice Block, disposaient déjà de leurs spécialistes au milieu du XIX^e siècle¹⁵⁹. La *Revue générale d'administration*¹⁶⁰ ainsi que la *Revue administrative*¹⁶¹ ont ainsi fait l'objet d'un dépouillement exhaustif.

¹⁵³ Pierre ROSANVALLON, *Pour une histoire conceptuelle du politique. Leçon inaugurale au Collège de France faite le jeudi 28 mars 2002*, Paris, Le Seuil, 2003, p. 17-18.

¹⁵⁴ D'Édouard Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 1887, à Marcel Waline, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e édition, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1949, en passant, notamment, par les œuvres de Léon Duguit, Maurice Hauriou, Henry Berthélemy, Roger Bonnard et André de Laubadère.

¹⁵⁵ À travers, notamment, le dépouillement sélectif de la *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* fondée en 1894 par Ferdinand Larnaude, professeur de droit public général à la faculté de droit de Paris.

¹⁵⁶ De Paul LEROY-BEAULIEU, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, Paris, Guillaumin, 1896, à Gabriel ARDANT, *Problèmes financiers contemporains*, Paris, Hatier, 1949, en passant par le dépouillement de *l'Économiste français*, du *Journal des économistes* et de la *Revue d'économie politique*.

¹⁵⁷ La *Revue politique et parlementaire* et la *Revue socialiste*, par exemple, ont fait l'objet d'un dépouillement exhaustif du milieu des années 1890 à 1940, tandis qu'*Esprit* et la *Revue des deux mondes* à fait l'objet d'un dépouillement plus ciblé.

¹⁵⁸ Qui créa une *Revue internationale des sciences administratives* en 1928.

¹⁵⁹ Alexandre-François VIVIEN, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1845 et Maurice BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1856.

¹⁶⁰ Fondée en 1878 elle fut publiée mensuellement jusqu'en 1928. Dirigée par Maurice Block pendant sa première année d'existence, un arrêté du 12 janvier 1879 en fit une revue du ministère de l'Intérieur.

¹⁶¹ Fondée en 1948, cette revue existe toujours à l'heure actuelle.

L'exploitation croisée de cet ensemble d'imprimés m'a d'abord permis d'identifier les moments au cours desquels furent discutées, à différentes échelles, les questions de politique de la fonction publique et de statistique des fonctionnaires, ainsi que les termes dans lesquels ces questions firent débats. Associé à une mobilisation sélective de la presse généraliste¹⁶², ce corpus offrait, en outre, la possibilité de prendre connaissance des usages et de la circulation des chiffres sur le nombre des fonctionnaires à l'extérieur des cercles administratifs, gouvernementaux et parlementaires.

Aux origines du « souci de soi de l'État »

Une histoire de l'État par ses effectifs, fondée sur le croisement des trois démarches qui viennent d'être présentées, constitue un terrain particulièrement propice à une interrogation de la pertinence de la notion de gouvernement par les nombres appliquée à la question des effectifs de l'État.

Il est en effet relativement classique d'affirmer que le développement de l'État et la construction d'une statistique administrative sont les deux faces d'un même processus. La plupart des travaux récents concernant les « sciences de gouvernement » ou les « instruments d'action publique » s'inscrivent ainsi explicitement dans une double référence à Max Weber faisant du « savoir spécialisé » le fondement de la « supériorité de l'administration bureaucratique »¹⁶³ et à Michel Foucault affirmant que « l'art de gouverner, caractéristique de la raison d'État, est intimement lié au développement de ce que l'on a appelé la statistique ou arithmétique politique »¹⁶⁴. Les travaux d'Alain Desrosières, et plus particulièrement son « histoire de la raison statistique »¹⁶⁵ fondent ainsi généralement le constat de l'émergence progressive d'une « nouvelle gouvernementalité d'État basée sur la maîtrise et la légitimation de l'outil et de la technique statistiques »¹⁶⁶. En somme, l'État doit *compter pour gouverner*. De la même

¹⁶² La presse quotidienne a fait l'objet d'un dépouillement ciblé jusqu'en 1945, sur la base de l'interrogation du catalogue de la presse numérisée par Gallica, la bibliothèque numérique de la BnF – voir <http://gallica.bnf.fr/html/editorial/presse-revues>. J'ai privilégié, sans m'y limiter totalement, *Le Temps*, *Le Figaro*, *l'Humanité*, *La Croix* et *Le Journal des débats*. Pour les années postérieures à 1945, le corpus était constitué par les dossiers de presse thématiques de la Fondation nationale des sciences politiques dont une partie a été numérisée. L'ensemble est consultable à la bibliothèque de l'IEP de Paris.

¹⁶³ Max WEBER, *Économie et société*, t. 1 : *Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1995, p. 298.

¹⁶⁴ Michel FOUCAULT, « "Omnes et singulatim" : vers une critique de la raison politique », dans *Dits et écrits*, t. IV : 1980-1988, Paris, Gallimard, 1994, p. 153 ; Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI et Gilles POLLET, « Introduction. Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement », dans *Les sciences de gouvernement*, Paris, Économica, 2003, p. 10 et 16 ; Pierre LASCUMES et Patrick LE GALÈS, « Introduction. L'action publique saisie par ses instruments », dans *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 16-20.

¹⁶⁵ Alain DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres*, *op. cit.*

¹⁶⁶ Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI et Gilles POLLET, « Introduction. Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement », *op. cit.*, p. 17 ; Pierre LASCUMES et Patrick LE GALÈS, « Introduction. L'action publique saisie par ses instruments », *op. cit.*, p. 29-30.

façon, l'importance des dispositifs de contrôle interne pour le développement bureaucratique ne fait guère débat. Du rôle de la « surveillance bureaucratique de la bureaucratie » dans le développement des États européens à l'époque moderne¹⁶⁷, à la construction d'un « souci de soi de l'État » modelant les réformes de l'administration des années 1960-2000¹⁶⁸ : l'État doit *se gouverner pour gouverner*.

Considérant le processus par lequel la réforme de l'État est devenue problème de politique publique dans les années 1960, Philippe Bezes a montré que sa résolution nécessitait la constitution de savoirs chiffrés sur les effectifs et leurs traitements, comme autant d'instruments révélateurs d'une volonté de « mesurer la croissance de la fonction publique pour maîtriser l'État » :

« Dans l'entreprise de construction d'une rationalité étatique, la statistique de la fonction administrative devient un enjeu important. Pour bâtir une science réflexive de l'administration qui permette d'en maîtriser le cours, il convient de connaître le nombre d'agents publics (les effectifs) et mesurer précisément leur poids dans les dépenses de fonctionnement (les salaires). Le développement d'enquêtes sur l'administration matérialise l'importance de la dimension réflexive de l'activité de gouvernement dans laquelle le "gouvernement de l'administration" devient une fin en soi. »¹⁶⁹

Le politiste tire cette conclusion d'une double analyse. D'abord celle de « l'invention et des usages d'un instrument de mesure et de rationalisation » des dépenses de personnel, le « raisonnement en masse salariale », entre les années 1960 et 1990¹⁷⁰. Ensuite celle des réflexions et tentatives de mises en œuvres parallèles concernant la prévision des effectifs au travers d'« enquêtes transversales sur les effectifs dans la fonction publique ». Ces dernières visaient à l'élaboration d'un « ensemble de protocoles de recherche qui permettraient de définir, de mesurer, de proportionner et, éventuellement, de rationaliser les besoins ». L'objectif était ainsi « d'anticiper les recrutements par rapport aux évolutions des missions de l'État »¹⁷¹. Le fait est que, comme je le notais au début de cette introduction, la mesure du nombre des agents de l'État n'a cessé de se perfectionner depuis les années 1950. Dans un tel contexte on ne peut qu'adhérer à l'analogie faite par Philippe Bezes :

« L'attention accordée à la "population administrative", sous l'angle double de son nombre et de son poids salarial, rappelle celle, plus ancienne, accordée à la population tout court qui caractérisait la mise en place de l'État national au XVII^e siècle et l'émergence de la "raison d'État" comme art de gouverner. (...) Il s'agit bien d'agir sur la population administrative pour en connaître le nombre et le coût, en contrôler les évolutions, en mesurer les effets et en rationaliser

¹⁶⁷ Pierre BOURDIEU, Olivier CHRISTIN et Pierre-Étienne WILL, « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 133, 2000, p. 3-11.

¹⁶⁸ Philippe BEZES, *Réinventer l'État*, *op. cit.*

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 78.

¹⁷⁰ Voir *Ibid.*, p. 78-80 ; ainsi que : Philippe BEZES, « Rationalisation salariale dans l'administration française : un instrument discret », dans Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 71-122.

¹⁷¹ Philippe BEZES, *Réinventer l'État*, *op. cit.*, p. 80-82.

les activités. L'appareil bureaucratique de l'État est désormais considéré comme un agent parmi d'autres, dont le comportement doit être connu et quantifié pour le rendre prévisible »¹⁷².

Celle-ci n'est toutefois pas sans poser une question majeure concernant la période précédente : dans quelle mesure une politique de la fonction publique fut-elle élaborée et mise en œuvre avant les années 1950 alors qu'aucun recensement des agents de l'État ne semble avoir été mis en œuvre ? En somme, à travers une histoire de l'État par ses effectifs interrogeant la pertinence du gouvernement par les nombres, il s'agit de remonter aux origines du « souci de soi de l'État » qui émergea au cours du second XX^e siècle. Une telle approche vise ainsi à tenter de comprendre le paradoxe mentionné plus haut procédant de l'affirmation simultanée de l'existence d'un trop grand nombre de fonctionnaires et de l'inexistence de chiffres qui permettraient de le mesurer.

En fait, cette contradiction rappelle que l'existence, ou non, de données statistiques ne peut pas être interprétée uniquement en termes de « volonté de savoir » et, *a fortiori*, en termes de « volonté de contrôle ». La production et la publication de données, dépendent certes en partie du degré de volonté politique (que ce soit du Parlement ou du gouvernement), mais il ne faut pas pour autant négliger deux éléments essentiels :

- Les moyens des organismes statistiques officiels (tant en termes budgétaires que de légitimité politique et de possibilités techniques) ;
- Le niveau de coopération interinstitutionnelle (interministérielle ; législatif-exécutif ; organismes statistiques-ministères).

Comme le rappelle Paul-André Rosental à propos du premier point, bien que la question soit souvent négligée, « la quantification a un coût, au sens le plus large du terme » :

« Le recueil statistique n'est pas infini, chacune des variables qui le composent fait l'objet d'une négociation serrée qui mêle, dans des proportions différentes selon les conditions de dénombrement, des arguments de nature financière, technique et savante. Si l'idée de contrôle doit garder sa pertinence comme horizon toujours possible de l'entreprise bureaucratique, il convient, dans beaucoup de situations historiques, de lui substituer la notion de dosage. Plus subtile, moins spectaculaire, elle correspond mieux aux contraintes des politiques publiques, tant dans la mesure que dans la gestion des phénomènes. »¹⁷³

Sur le second point, la prise en compte des intérêts contradictoires à l'œuvre au sein même de l'État¹⁷⁴, et l'enjeu que constitue de ce fait la capture de l'information dans les relations entre acteurs¹⁷⁵ invitent à considérer que la question n'est pas de savoir si

¹⁷² *Ibid.*, p. 82.

¹⁷³ Paul-André ROSENTAL, « L'argument démographique », *op. cit.*, p. 9.

¹⁷⁴ Philippe BEZES, « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la "réforme de l'État" en France dans les années 1990 », dans Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 236-252.

¹⁷⁵ Les travaux de Jean-Jacques Laffont et David Martimort, en introduisant la variable informationnelle dans le modèle économique du « principal-agent », offrent une piste intéressante sur ce point. En bref, l'action d'un régulateur (« principal » : gouvernement, Parlement...) est dépendante du degré

l'État sait combien il emploie de fonctionnaires, mais plutôt *qui dans l'État* dispose de cette information et *comment elle lui est parvenue*. Cela implique aussi de s'interroger sur ce qui explique que ces données circulent plus ou moins bien entre les différents acteurs concernés.

S'inspirer d'une démarche propre à la sociologie de l'action publique est ici très utile. À travers un raisonnement en termes d'« instrumentation »¹⁷⁶, l'objectif est d'éviter l'écueil consistant à considérer le choix des instruments pour l'action publique dans une logique purement fonctionnaliste. En ne se préoccupant que des objectifs des politiques publiques, et même parfois en ne considérant ces mêmes objectifs qu'à l'aune de leurs résultats, les chercheurs en sciences sociales tendent à considérer le choix des instruments « comme relevant de simples choix techniques », neutres, et finalement, d'un intérêt secondaire. Concrètement, cela signifie qu'il faut prendre le recensement – ou tout autre mode de comptabilisation des effectifs – comme un instrument d'action publique, en l'interrogeant pour lui-même : pourquoi et comment est-il créé, par qui et dans quel but, etc. ? D'un point de vue plus général, il s'agit de suivre les orientations formulées par Renaud Payre et Gilles Pollet qui invitent désormais à « raisonner en termes de savoirs et non plus de sciences de gouvernement ». Cette réorientation implique ainsi de « s'attarder davantage sur la mobilisation des savoirs dans l'action publique et administrative » :

« On l'aura compris, en se penchant sur les questions de mobilisation des savoirs, il s'agit moins de s'interroger sur des sciences institutionnalisées que sur des savoirs en voie d'institutionnalisation et concrètement sur la place du savoir dans les dispositifs de gouvernement et d'administration. Plus particulièrement encore, l'interrogation porte sur la spécificité du processus de production, d'apprentissage et de transformation des savoirs à l'œuvre dans les administrations. L'un des moyens d'éclairer les modalités de l'action administrative est alors de se pencher sur ce rapport spécifique au savoir, sur les effets cognitifs de cette action, de ses routines et des voies de son institutionnalisation. »¹⁷⁷

L'histoire de l'institutionnalisation d'un savoir statistique sur le nombre des fonctionnaires se décompose en deux moments principaux, objet des deux parties qui compose cette thèse. L'objectif de la première partie est de restituer l'invention de la statistique des fonctionnaires dans le temps long d'une double interrogation politique et

d'informations dont il dispose sur la cible de sa politique (l'« agent »). Ce degré varie en fonction du degré de capture effectué par l'intermédiaire (placé entre le principal et l'agent) qu'est la bureaucratie. Il s'agirait donc pour moi d'étudier ce qui se passe quand « l'agent » est justement la bureaucratie. Voir : Jean-Jacques LAFFONT et David MARTIMORT, *The theory of incentives. The principal-agent model*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

¹⁷⁶ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 ; voir aussi : Christopher HOOD, *The tools of government*, London, Macmillan, 1983.

¹⁷⁷ Renaud PAYRE et Gilles POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, op. cit., p. 67-68 ; sur cette démarche, voir aussi : Philippe BONGRAND, Julie GERVAIS et Renaud PAYRE, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre "administration" et "politique" », *Gouvernement et action publique*, n° 4, 2012, p. 7-20 ; et Martine KALUSZYNSKI et Renaud PAYRE (dir.), *Savoirs de gouvernement. Circulations, traductions, réceptions*, Paris, Économica, 2013.

statistique de la question du nombre des agents de l'État. Des années 1840 aux années 1930, cette dernière fut dominée par une absence quasi-totale de synchronisation entre besoins administratifs, action politique et production de statistiques sur les fonctionnaires. Le contraste avec la seconde partie, consacrée aux années 1940, est saisissant. Il se manifeste d'ailleurs autant dans une évolution des types de sources mobilisables que dans la place importante qu'occupe cette décennie dans l'équilibre général du développement de la thèse. Au cours de cette période, un processus d'étatisation de la statistique des fonctionnaires intervint au terme d'une réduction considérable du décalage des temporalités politiques et statistiques des questions relatives à la fonction publique. Ainsi, dans la perspective de longue durée adoptée ici, une histoire de l'État par ses effectifs permet de considérer la fabrique du nombre des fonctionnaires comme le fruit d'un processus où « institutions, politiques et savoirs se construisent simultanément »¹⁷⁸, mais sans nécessairement se rencontrer.

¹⁷⁸ Paul-André ROSENTAL, « Pour une histoire politique des populations », *op. cit.*, p. 7.

Première Partie

L'État saisi par ses effectifs

*L'invention de la statistique des
fonctionnaires (années 1840 – années 1930)*

Chapitre 1

Prendre la mesure du « fonctionnarisme » au XIX^e siècle : généalogie d'une interrogation statistique

« L'État n'a pas assez de fonctionnaires, chacun sait cela. Aussi s'ingénie-t-il à créer de nouveaux emplois. Hier il s'avisait de constituer tout un corps d'inspecteurs pour le contrôle du travail des femmes dans les manufactures ; dépense nouvelle : 700 000 francs par an. Voici qu'on annonce aujourd'hui l'annonce d'un autre corps d'inspecteurs, pour contrôler, cette fois, le travail sur le réseau des chemins de fer ; charge prévue : un million environ par an. »¹⁷⁹

« Tout le monde reconnaît que nous avons en France trop de fonctionnaires. Ils sont aujourd'hui plus de quatre cent mille et leurs appointement annuels s'élèvent à 615 millions. Ce sont de gros chiffres. Il serait sans doute chimérique de croire à la possibilité de les réduire sensiblement, mais il serait bien nécessaire, au moins, de les empêcher de s'accroître ; jusqu'à présent le mouvement ascensionnel est continu ; chaque année voit naître – et émarger – des fonctionnaires nouveaux. Ce fonctionnarisme envahissant est une charge accablante pour le budget, et, en outre, il stérilise l'activité de nombreux Français qui auraient pu se rendre utile dans une carrière productive. Il est urgent de parer à ce danger : nul n'en disconvient. Mais où trouver le remède ? »¹⁸⁰

Les interrogations relatives au nombre des fonctionnaires ne datent pas de la fin du XIX^e siècle mais c'est l'émergence d'une configuration inédite dans les années 1890 qui donna naissance à la première tentative de comptabilisation systématique des agents de l'État. Plusieurs phénomènes concomitants contribuèrent en effet à donner naissance à une nouvelle façon de poser le problème du nombre des fonctionnaires et, surtout, à une approche inédite de sa mesure. La mutation de la condamnation de la bureaucratie en dénonciation du « fonctionnarisme » focalisa ainsi l'attention des critiques de l'administration sur le nombre des fonctionnaires. Fort malléable, ce concept né dans la seconde moitié du XIX^e siècle offrit des arguments péremptoires à tous les bords politiques : des thuriféraires du régime républicain à ses détracteurs, et des libéraux aux socialistes. Dans un contexte de dépression économique et d'exacerbation de la question sociale, la dénonciation politique du nombre des fonctionnaires rencontra la lutte pour le renforcement de la statistique administrative. Menée par quelques économistes libéraux, pour la plupart haut fonctionnaires et impliqués dans des réseaux de réformateurs sociaux, cette dernière prit la forme d'une entreprise d'amélioration des statistiques des professions à l'origine d'interrogations nouvelles concernant les agents de l'État.

¹⁷⁹ « On demande des fonctionnaires », *Le Temps*, 25 janvier 1893.

¹⁸⁰ « Les fonctionnaires », *Le Temps*, 6 décembre 1898.

1. L'antiétatisme fin-de-siècle : de la bureaucratie au « fonctionnarisme »

La critique de l'administration et plus précisément de son poids excessif dans l'État était déjà ancienne à l'orée du XX^e siècle. Elle avait d'abord pris la forme d'une dénonciation du « pouvoir politique des bureaux, [de] l'influence excessive de l'administration et, par métonymie, [de] l'ensemble des fonctionnaires et de leur pouvoir »¹⁸¹ sous une appellation forgée par l'économiste physiocrate Vincent de Gournay au milieu du XVIII^e siècle : la bureaucratie. Celle-ci fut adoptée dès les années 1760 mais elle ne se répandit que pendant la Révolution¹⁸². Comme le note Pierre Rosanvallon, il s'agissait alors moins d'une « critique de l'interventionnisme de l'État » que d'une « dénonciation du risque de confiscation du pouvoir étatique » par l'administration, celle-ci étant perçue comme « susceptible de faire obstacle au gouvernement direct de la volonté générale ». Le concept de bureaucratie – « néologisme très peu correct » pour Émile Littré, dont le dérivé « bureaucrate » ne s'employait « guère que par ironie et en mauvaise part »¹⁸³ – n'impliquait pas d'emblée une dénonciation du nombre de fonctionnaires mais celle d'un phénomène politique de « constitution des bureaux en pouvoir autonome »¹⁸⁴.

Le fonctionnarisme : fléau de l'État moderne

Au début du XIX^e siècle, face à l'expansion administrative issue de la « super-Monarchie administrative » napoléonienne¹⁸⁵, le sens accordé à la critique de la bureaucratie évolua. Dans la définition qu'en donnait Pierre Larousse dans son *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle* en 1867, la bureaucratie, « manie d'écrivasser et d'astreindre les actes les plus simples à une inutile complication de formalités et de paperasseries », commençait ainsi à désigner un nombre excessif d'agents de l'État :

« Qu'un homme d'État lui-même ait l'idée d'une réforme qui simplifierait considérablement le jeu de la machine gouvernementale : il faudrait pour la réaliser, mettre à pied toute une armée de bureaucrates dont cette simplification même rendrait le travail inutile. (...) Il faut donc s'entourer de gens à qui l'on donne des positions grassement rétribuées et dépendantes de celle qu'on occupe

¹⁸¹ « Bureaucratie », Alain REY (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, édition enrichie, Paris, Le Robert, 2006, p. 553.

¹⁸² Pierre ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, n. 42 p. 51 ; Sur l'invention du terme et son adoption dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, on pourra aussi consulter : Fred RIGGS, « Introduction : Évolution sémantique du terme « bureaucratie » », *Revue internationale des sciences sociales*, XXXI, n° 4, 1979, p. 605-606 ; et Giovanni BUSINO, « Élitisme et bureaucratie : une analyse critique des théories contemporaines », *Revue européenne des sciences sociales. Cahiers Vilfredo Pareto*, XXVI, n° 80, 1988, p. 9-15.

¹⁸³ « Bureaucratie », Émile LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*, tome 1 : A - C, Paris, Librairie Hachette, 1873, p. 440.

¹⁸⁴ Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, op. cit., p. 51-55.

¹⁸⁵ Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France : l'Administration classique*, Paris, Fayard, 1992, p. 429-432.

soi-même ; pour cela, il faut bien se garder de diminuer le nombre des emplois ; l'habileté consiste, au contraire, à ne faire de réformes qu'autant qu'elles nécessitent la création de nouveaux bureaux : on obtient ainsi de nouveaux moyens de récompenser les serviteurs dévoués et de rendre zélés ceux qui ne sont encore que tièdes. »¹⁸⁶

L'évolution du sens accordé à cette notion correspondait à l'accroissement de la visibilité de l'État à travers la perception d'une multiplication de ses agents. Au cours du XIX^e siècle, la dénonciation de la bureaucratie répondit en effet peu à peu à « un nouveau type de sentiment : celui de l'omniprésence physique de l'État, beaucoup plus perceptible que dans le passé ». Cette perception accrue passait, notamment, par l'augmentation du nombre d'agents appartenant à certaines catégories de représentants de l'État qui symbolisaient « la nouvelle présence, manifeste parce que séparée, de l'État dans la société française » : les gendarmes et les percepteurs. Pierre Rosanvallon note ainsi que, de la veille de 1789 à la monarchie de Juillet, le nombre des premiers était passé de 3 000 à 15 000, tandis qu'en 1843 les seconds étaient plus de 60 000¹⁸⁷. Comme l'explique Jean Meyer, la présence croissante de ces agents fit d'eux les « silhouettes » révélatrices de l'accroissement du « "poids" de l'État, en ses aspects "nouveaux", la personnification de cet État protecteur, garant de la sécurité »¹⁸⁸. Au long du XIX^e siècle, la critique de la bureaucratie s'accrut de telle sorte qu'elle devint presque un genre littéraire : comme Pierre Rosanvallon le rappelle, Courteline n'avait rien inventé avec *Messieurs les ronds-de-cuir* (paru en 1893). Toutefois, traduisant une « impuissance (...) à saisir intellectuellement la croissance de la bureaucratie dans le monde moderne », cette approche satirique témoignait de la « profonde incapacité à comprendre les raisons » qui présidèrent à son développement¹⁸⁹. De telle sorte que ce n'est finalement qu'au cours des toutes dernières années du XIX^e siècle que la question des effectifs de l'État commença à véritablement émerger comme le possible objet

¹⁸⁶ « Bureaucratie », Pierre LAROUSSE, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 2: B, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1867, p. 1421.

¹⁸⁷ Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 57-58 ; L'auteur se base sur des calculs réalisés par Clive H. CHURCH, *Revolution and Red Tape. The French Ministerial Bureaucracy, 1770-1850*, Oxford, Clarendon Press, 1981. Ces chiffres sont à prendre avec précautions. Pierre Rosanvallon qualifie en effet les statistiques globales de Clive H. Church d'assez « douteuses tant à cause des sources que de leur mode de traitement » (p. 285). Ce dernier évalue par exemple le total des effectifs des années 1788-1799, tantôt à environ 250.000 (p. 72) tantôt à l'addition de 13 à 15.000 agents à Paris et 250 à « peut-être » 300.000 en province (p. 95), sur la base d'une « extrapolation » de chiffres concernant la Haute-Marne (n. 63 p. 341).

¹⁸⁸ Jean MEYER, *Le poids de l'État*, Paris, Presses universitaires de France, 1983, p. 208-212 (citation p. 210).

¹⁸⁹ Pour un riche aperçu de la littérature pamphlétaire concernant la bureaucratie, de 1789 à la fin du XIX^e siècle on pourra consulter la section « 221. La critique de la bureaucratie et la demande de transparence » de l'orientation bibliographique proposée par Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 323-324 ; Sur l'évolution sémantique du terme « bureaucratie » on pourra consulter : Fred RIGGS, « Introduction : Évolution sémantique du terme « bureaucratie » », *op. cit.* ; L'auteur propose un approfondissement des analyses de Martin ALBROW, *Bureaucracy*, London, Macmillan, 1970. S'il faut lire les analyses de F. Riggs avec quelques précautions (concernant la prise en considération de la chronologie notamment) cet article propose cependant un riche panorama des usages du terme d'un point de vue international.

d'une investigation statistique systématique. Entre-temps, un glissement progressif semble avoir lieu à partir de la fin des années 1880 et s'accélérer dans les années 1890, conduisant les critiques à une certaine focalisation sur les fonctionnaires et employés de l'État. Excroissance de la bureaucratie, le « fonctionnarisme » faisait son entrée sur le devant de la scène.

L'édition de 2006 du *dictionnaire historique de la langue française* donne au terme « fonctionnarisme », le « sens péjoratif de "prépondérance gênante des fonctionnaires dans un État" »¹⁹⁰. L'entrée atteste d'une apparition du terme vers 1850, période au cours de laquelle celui de « bureaucratie » commençait à aussi recouvrir la question du nombre des fonctionnaires. Absent de l'édition de 1874 du Littré, le terme figurait bien dans le *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*. D'abord comme élément d'analyse des conséquences de la centralisation au sein du tome 3 (C – CHEM) paru en 1867¹⁹¹, mais aussi (et surtout) comme entrée à part entière sur plus d'une page du tome 8 (F – G) paru en 1872¹⁹². Pierre Larousse définissait ainsi ce terme comme un néologisme désignant un « système fondé sur l'existence d'un grand nombre de fonctionnaires » en renvoyant à une citation (probablement partiellement erronée) de Frédéric Bastiat : « le fonctionnarisme perdra tous les gouvernements modernes. Tout ce qui est tombé dans le domaine du fonctionnarisme est à peu près stationnaire »¹⁹³. Le choix de cet exemple est très révélateur d'une orientation d'abord libérale anti-étatiste de l'usage de ce terme¹⁹⁴. Pour Pierre Larousse, le fonctionnarisme consistait ainsi en une « manie des emplois publics », un « fléau social » qui, si l'on n'y mettait pas « un frein », perdrait la France

¹⁹⁰ « Fonctionnarisme », *Dictionnaire historique de la langue française* [éd. 2006], *op. cit.*, p. 1452.

¹⁹¹ « Centralisation », Pierre LAROUSSE, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 3: C - CHEM, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1867, p. 725 ; comme le note d'ailleurs Luc ROUBAN, « Le nombre des fonctionnaires : le débat autour du fonctionnarisme (1877-1914) », *Revue française d'administration publique*, n° 135, 2011, p. 585 ; Pour une mise en perspective et une analyse approfondie des enjeux relatifs à la critique de la centralisation et de sa relation à celle de la bureaucratie dans la France du XIX^e siècle, voir : Pierre ROSANVALLON, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004.

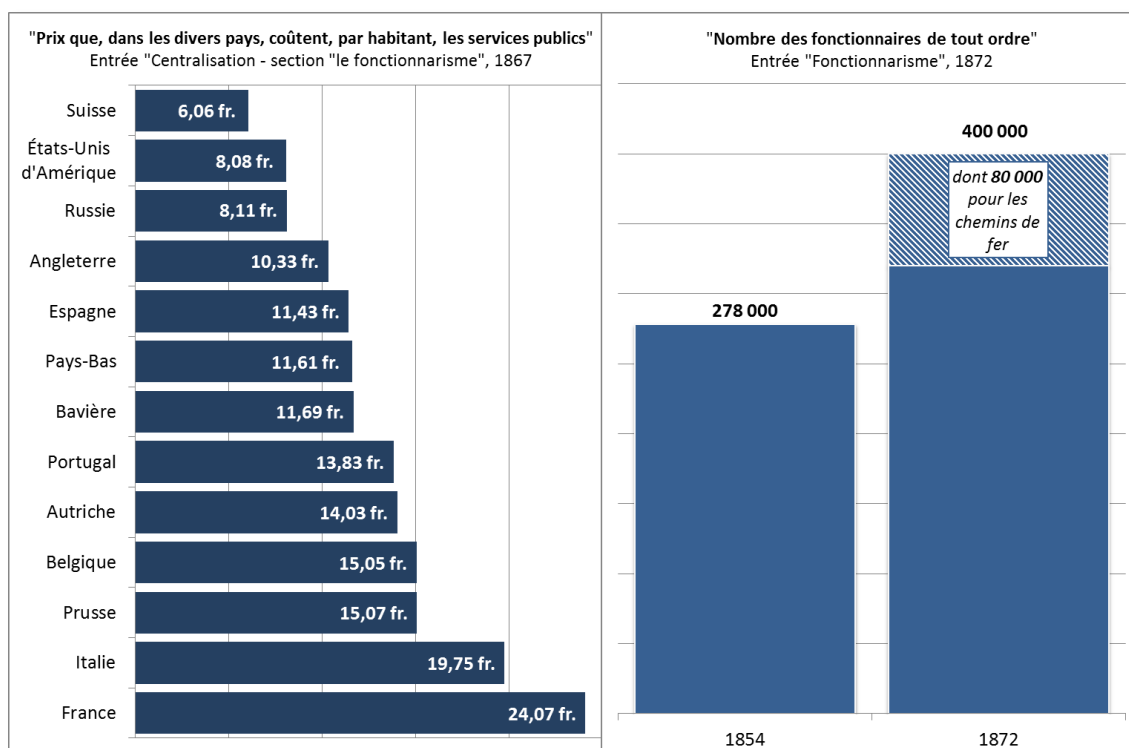
¹⁹² « Fonctionnarisme », Pierre LAROUSSE, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 8: F - G, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1872, p. 549-550.

¹⁹³ La seconde phrase figure bien dans un ouvrage de Frédéric Bastiat, il s'agit d'un extrait de la section « services privés, service public » dans Frédéric BASTIAT, *Œuvres complètes*, t. 6 : *Harmonies économiques*, 3^e édition revue et augmentée, Paris, Guillaumin, 1854, p. 495. Toutefois, la première ne l'y précède pas et n'apparaît pas ailleurs dans cette section. Elle semble même, selon une interrogation « plein texte » d'une version numérisée de l'ensemble des œuvres complètes, totalement absente des écrits de F. Bastiat bien que la formule corresponde bien aux orientations formulées par l'économiste lorsqu'il traitait de l'État ; Pour une intéressante mise en perspective de l'usage des exemples dans le Larousse, voir : Simone DELESALLE, « Le traitement des exemples dans les grands dictionnaires de la seconde partie du XIX^e siècle », *Langue française*, n° 106, 1995, p. 71-72.

¹⁹⁴ Pour Bastiat, l'État, cette « grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde » (*L'État*, p. 332), est « soumis à la loi malthusienne » et « tend à dépasser le niveau de ses moyens d'existence », les gouvernements présentant à la population des « entraves » comme des « services effectifs » avec pour seul objectif de « créer des fonctions et payer des fonctionnaires » (*Physiologie de la spoliation*, p. 141-143) : Frédéric BASTIAT, *Œuvres complètes*, t. 4 : *Sophismes économiques. Petits pamphlets*, I, Paris, Guillaumin, 1854.

car il provoquait, comme l'intervention de l'État en manière générale, l'« affaiblissement des énergies individuelles » et « l'abaissement des caractères ». En outre, dans la droite ligne des critiques révolutionnaires de la bureaucratie, il faisait remonter la naissance du mal à la monarchie et assignait la responsabilité de son développement à l'Empire : « de 1789 à 1800, il y avait eu en France des citoyens. À partir de l'an 1800, il n'y eut plus que des fonctionnaires et des administrés », les premiers composant finalement une véritable « armée du despotisme »¹⁹⁵. Le *Grand dictionnaire universel* offrait une illustration chiffrée du phénomène (voir le récapitulatif dans le graphique I.1. suivant). En 1867 (article « Centralisation ») le fonctionnarisme était mesuré à l'aune du « prix que coûtent, par habitant, les services publics ». Le tableau présenté, dont « l'éloquence » dispensait son auteur de « tout commentaire », plaçait la France parmi les pays dont les services publics étaient les plus coûteux, loin derrière un pays ayant atteint un « degré de perfection » sans égal, les États-Unis. En 1872 (article « Fonctionnarisme »), ce fut le « nombre des fonctionnaires de tout ordre » qui fut présenté en comparaison à celui de 1854.

Graphique I. 1 : Mesures du fonctionnarisme dans les tomes 3 (1867) et 8 (1872) du *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*



Sources : d'après LAROUSSE Pierre, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, t. 3: C - CHEM et t. 8: F - G, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1867 et 1872, p. 725 et p. 550.

En dépit de leur « éloquence », la précision – au centime près – des données fournies concernant le coût des services publics par habitant en 1867 – dont il n'est pas précisé s'il s'agit d'un coût journalier, mensuel ou annuel – laisse songeur. Mais

¹⁹⁵ « Fonctionnarisme », *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 8: F - G, *op. cit.*, p. 449-550.

malheureusement aucune source n'est, même vaguement, mentionnée par l'auteur. L'évaluation du nombre des fonctionnaires donnée pour 1854 reste, elle-aussi une énigme que je n'ai pu résoudre. Elle est basée, selon l'auteur, sur « une statistique qui date de 1854 », mais aucune de celles que j'ai pu retrouver pour les années 1845-1860 ne correspond à cette année-là¹⁹⁶. L'évaluation proposée pour 1872 reposait quant à elle sur une extrapolation de cette statistique précédente par l'auteur, qui ajoutait les « employés des chemins de fer », qui s'élevait « [disait]-on, à 80 000 hommes » et de quelques milliers d'autres agents non mentionnés¹⁹⁷. Quelques années plus tard, témoignage d'une utilisation de plus en plus courante du terme, « fonctionnarisme » faisait son apparition (avec un seul « n » et sans illustrations statistiques) dans le supplément du Littré publié en 1886, les exemples d'utilisation du terme étant cette fois puisés dans le discours politique :

« FONCTIONARISME (fon-ksio-na-ri-sm'), s.m. Système de la prépondérance des fonctionnaires. Nous sommes avec vous quand vous demandez la diminution du budget, la réforme administrative, la destruction de ce fonctionnarisme qui est une plaie de notre époque, pire que l'ancienne aristocratie d'avant 89, *Compte rendu analytique de la séance du Corps législatif, le 21 janvier 1870*. Nous ne voulons pas du moins créer un fonctionnaire nouveau dans un pays où le fonctionnarisme existe à l'état de maladie, *Journ. offic.* 16 déc. 1873, p. 7811, 2^e col. »¹⁹⁸

Le dernier quart du XIX^e siècle voyait ainsi la question du nombre des agents de l'État intégrer les discours critiques relatifs à la bureaucratie, prenant ainsi place parmi les nombreux arguments mobilisés par une « vulgate anti-étatique » alors foisonnante¹⁹⁹. Ceux-ci étaient, le plus souvent désignés sous le vocable de « fonctionnaires », alors que le terme n'avait, au milieu des années 1870, « ni dans le langage usuel, ni dans la langue de la loi, une signification nettement définie »²⁰⁰. Il faisait d'ailleurs l'objet d'une attention plus que minimale dans le *Littré* : le fonctionnaire était simplement défini comme « celui, celle qui remplit une fonction. Un fonctionnaire public. Les hauts fonctionnaires ». L'entrée « Fonction », n'était pas d'un grand secours :

« L'emploi, la charge même. Fonction publique. Entrer en fonction. Je l'ai vu en fonction. || Il se dit en ce sens souvent au pluriel. Il a repris ses fonctions. Être dans l'exercice de ses fonctions. »²⁰¹

¹⁹⁶ Dans ce même chapitre, voir la section 2 *infra* : « Naissance d'une interrogation statistique », p. 89 et suivantes.

¹⁹⁷ « Centralisation », *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 3: C - CHEM, *op. cit.*, p. 725 ; « Fonctionnarisme », *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 8: F - G, *op. cit.*, p. 550.

¹⁹⁸ Émile LITTRÉ et Marcel DEVIC, *Dictionnaire de la langue française. Supplément*, Paris, Librairie Hachette, 1886, p. 162.

¹⁹⁹ Pierre ROSANVALLON, *Le Modèle politique français, op. cit.*, p. 200.

²⁰⁰ « Fonctionnaires » Maurice BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, 2^e édition, Paris, Berger-Levrault, 1877, p. 971 ; La longue notice « Fonctionnaire », *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 8: F - G, *op. cit.*, p. 547-549 permet de s'en convaincre.

²⁰¹ « Fonctionnaire » et « Fonction », Émile LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*, tome 2 : D - H, Paris, Librairie Hachette, 1874, p. 1714.

Si, avec près de deux pages, le *Larousse* était plus disert en 1872 – attribuant notamment à Proudhon, dès les premières lignes, la phrase selon laquelle « on évaluait en France, vers 1840, le nombre des fonctionnaires à six cent mille », soit deux cent mille de plus que sa propre évaluation pour 1872 – l’auteur du *Grand dictionnaire universel* n’en éprouvait pas moins quelques difficultés à circonscrire le périmètre :

« On appelle, en général, fonctionnaire public celui qui exerce une fonction publique, c’est-à-dire qui concourt d’une manière quelconque et dans une sphère plus ou moins élevée à la chose publique. Mais toutes les personnes que leurs fonctions rattachent d’une manière plus ou moins directe au gouvernement n’ont pas droit à cette qualification, en tant qu’elle constitue une qualification légale. »

Pour être « légale », cette qualification n’en était pas pour autant précise. Toute « énumération complète des fonctionnaires publics » étant considérée comme ne revêtant « aucune espèce d’intérêt », seuls quelques exemples étaient donnés – des « ministres » aux « officiers de terre et mer » en passant par les préfets et les maires... – , tandis que quelques précisions étaient fournies concernant la nécessité d’exclure certaines catégories d’agents. Les « simples employés de bureau » des administrations publiques d’abord, mais aussi les « ministres des différents cultes reconnus » : si « certains auteurs » les qualifiaient de fonctionnaires, Pierre Larousse se refusait à les suivre compte tenu « du principe de séparation des pouvoirs spirituel et temporel qui, depuis 1789, est un des fondements de notre droit public ». Cet exemple est finalement très révélateur de l’absence d’accord sur ce qui caractérisait juridiquement un fonctionnaire, au demeurant soulignée dans la notice :

« Enfin, nous ferons remarquer que, dans le langage de la loi, le mot fonctionnaire a, selon les cas, une signification plus ou moins étendue : ainsi, les dispositions du code pénal qui concernent les fonctionnaires publics n’embrassent pas tous les cas auxquels peut s’appliquer cette qualification. Bien plus, cette dénomination ne s’applique pas toujours aux même personnes : ainsi, un individu qui, au sens de telle disposition légale, sera réputé fonctionnaire public, ne devra plus l’être au sens de telle autre disposition. Aussi, c’est d’après les circonstances, d’après l’esprit et le but de la loi, que l’on doit, dans chaque cas particulier, déterminer l’étendue qu’il convient d’attribuer à cette expression pour se conformer à l’intention présumée du législateur. »²⁰²

Dérivé d’un terme dont la définition dépendait des circonstances, le concept de « fonctionnarisme » était lui-même, comme l’explique Luc Rouban, polysémique²⁰³. Il est toutefois possible de distinguer deux principaux usages politiques de cette dénonciation au sein de la vulgate anti-étatiste du dernier quart du XIX^e siècle. S’inscrivant d’abord dans une certaine continuité de la critique de la bureaucratie des décennies précédentes, la dénonciation du fonctionnarisme trouva rapidement sa place

²⁰² « Fonctionnaire », *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 8: F - G, *op. cit.*, p. 547. Dans Maurice BLOCK, *Dictionnaire de l’administration française* [1877], *op. cit.*, p. 971, l’auteur de l’article sur les fonctionnaires (un dénommé Smith selon l’index des auteurs, ancien chef de bureau au ministère de l’Agriculture) soulignait aussi le caractère variable et l’imprécision de la définition légale du terme. Par ailleurs, il était sur la même position que Larousse concernant les « ministres du culte » - position entérinée par la jurisprudence, comme le notaient les deux auteurs.

²⁰³ Luc ROUBAN, « Le nombre des fonctionnaires », *op. cit.*, p. 584.

au sein d'argumentaires relatifs à la viabilité du régime républicain d'un côté, et les polémiques autour des « solutions socialistes » de l'autre. Preuve de l'incapacité des républicains à gérer les deniers publics pour les uns, fondement d'une exhortation à républicaniser l'administration pour les autres, la critique du fonctionnarisme fut d'emblée suffisamment malléable pour être mobilisée par tous les camps. D'une sorte d'enrichissement de la critique libérale de l'État, son usage glissa peu à peu vers une dénonciation du socialisme obligeant ses partisans à prendre eux-mêmes position contre ce fléau.

Accusations réactionnaires et dénonciations républicaines

Décisives pour la consolidation de la République²⁰⁴, les décennies 1880-1890 furent aussi celles au cours de laquelle la France fut affectée par la première crise « contemporaine », dite « de surproduction », de l'économie capitaliste²⁰⁵. Déclenchée en 1873 par une crise boursière en Allemagne et des faillites bancaires en Autriche – elles-mêmes faisant suite à des difficultés industrielles nées d'une hausse brutale du prix du charbon en 1871 – cette crise internationale qualifiée, selon les historiens, de « grande dépression »²⁰⁶ ou « longue stagnation »²⁰⁷, atteignit une France particulièrement bien intégrée au sein des marchés internationaux de capitaux et de produits²⁰⁸ à partir du milieu des années 1870²⁰⁹. Elle prit la double forme d'une crise économique (touchant à la fois l'industrie et l'agriculture) et financière (avec les krachs

²⁰⁴ Proclamée dans la guerre mais véritablement « conquise » par les républicains au milieu des années 1870, la III^e République faisait alors encore l'objet de nombreuses contestations. Pour une mise en perspective globale de la période, voir Maurice AGULHON, *La République*, t. 1: *L'élan fondateur et la grande blessure (1880-1932)*, édition revue et augmentée, Paris, Fayard, 2010 (en particulier les deux premiers chapitres « Dix années fondatrices, 1879-1889 », p. 23-88 et « Dix années de République conservatrice, 1889-1899 », p. 89-143) ; à compléter par la synthèse la plus complète publiée à ce jour : Vincent DUCLERT, *La République imaginée, 1870-1914*, Paris, Belin, 2010 (en particulier les chapitres 3 « La République des républicains (1876-1885) », p. 138-211 et 4 « La tentation autoritaire des républicains (1885-1897) », p. 215-275). Sur la persistance de l'antirépublicanisme, voir : Bertrand JOLY, « L'antirépublicanisme », dans Vincent DUCLERT et Christophe PROCHASSON (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, 2^e édition, Paris, Flammarion, 2007, p. 95-99.

²⁰⁵ Jean BOUVIER, *Initiation au vocabulaire et aux mécanismes économiques contemporains (XIX^e-XX^e siècles)*, 5^e édition, Paris, SEDES, 1977, p. 34-37 ; Patrick VERLEY, *Nouvelle histoire économique de la France contemporaine*, t. 2 : *L'industrialisation, 1830-1914*, Paris, La Découverte, 1995, p. 12-15.

²⁰⁶ Voir, par exemple, Bruno MARCEL et Jacques TAÏEB, *Les grandes crises, 1873-1929-1973*, 8^e édition, Paris, Armand Colin, 2008 (en particulier la 3^e partie, d'où sont tirées les informations qui précèdent : « La Grande Dépression, 1873-1895 », p. 183-223).

²⁰⁷ Yves BRETON, Albert BRODER et Michel LUTFALLA (dir.), *La longue stagnation en France. L'autre grande dépression, 1873-1897*, Paris, Économica, 1997.

²⁰⁸ Suzanne BERGER, *Notre première mondialisation. Leçons d'un échec oublié*, Paris, Le Seuil, 2003 ; Voir aussi Patrick VERLEY, *L'industrialisation, 1830-1914, op. cit.*, p. 15-17.

²⁰⁹ Christine ANDRÉ et Robert DELORME, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Le Seuil, 1983, p. 218.

financiers de Paris et Lyon)²¹⁰. En dépit des dépenses importantes nées de la défaite de 1870²¹¹, les finances publiques républicaines se portaient bien à l'aube de la seconde moitié des années 1870, le budget se soldant régulièrement par des excédents²¹². La crise économique s'accompagna toutefois rapidement de difficultés budgétaires qui offrirent – tandis que la droite était sortie renforcée des élections législatives d'octobre 1885²¹³ – des arguments de poids : non seulement aux contempteurs du régime mais aussi aux libéraux qui, jusque-là, lui avaient été très favorables. Nicolas Delalande souligne en effet qu'à la fin des années 1890, les services du ministère des Finances avaient établi une rétrospective budgétaire attestant qu'entre 1871 et 1897 les périodes de déficit (quinze exercices) avaient été plus nombreuses que celles des excédents (onze années). Perçue d'emblée par les contemporains²¹⁴, cette situation entraîna les libéraux dans une dénonciation de plus en plus ouverte de la politique financière républicaine à partir des années 1880 : « leurs critiques se [mêlaient] désormais à celles des conservateurs, bonapartistes et monarchistes, qui [continuaient] d'accuser la République de dilapider l'argent des contribuables »²¹⁵. Dans un tel contexte, propice au développement des inquiétudes relatives à la croissance de l'administration²¹⁶, la dénonciation du fonctionnarisme ne prospéra toutefois pas uniquement sur le terrain de la dénonciation des déficits.

²¹⁰ Bruno MARCEL et Jacques TAÏEB, *Les grandes crises, op. cit.*, p. 194 ; Patrick VERLEY, *L'industrialisation, 1830-1914, op. cit.*, p. 14-15 ; Sur la faillite de l'Union Générale en 1882, voir Jean BOUVIER, *Le Krach de l'Union générale (1878-1885)*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 1960.

²¹¹ Principalement du fait des cinq milliards de francs or d'indemnités de guerre versées à la Prusse (le paiement devait être échelonné sur trois ans, entre 1871 et 1874, mais la réalisation d'un grand emprunt public avait permis un versement anticipé). Voir Marcel MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. V : 1819-1875. *Les gouvernements de suffrage restreint et les gouvernements de suffrage universel à tendances conservatrices*, Paris, A. Rousseau, 1928, p. 516-517 ; ainsi que Vincent DUCLERT, *La République imaginée, 1870-1914, op. cit.*, p. 92-95.

²¹² Marcel MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. VI : 1876-1914. *La III^e République jusqu'à la guerre*, Paris, A. Rousseau, 1931, p. 1-3. Sixième et dernier volume d'une monumentale histoire financière de la France publiée entre 1914 et 1931, cet ouvrage de l'historien Marcel Marion (normalien, professeur au Collège de France en 1912, membre de l'Académie des sciences morales et politiques en 1926, section V. Histoire générale et philosophie) constitue non seulement une très bonne source d'informations factuelles concernant l'histoire budgétaire des années 1876-1914 (chaque chapitre proposant un résumé détaillé des orientations et débats budgétaires de chaque exercice) mais aussi un témoignage précieux des jugements portés sur les « dérives du parlementarisme » dans l'entre-deux-guerres.

²¹³ La droite antirépublicaine comptant 202 députés pour 383 représentants républicains : Maurice AGULHON, *La République*, t. 1 : 1880-1932, *op. cit.*, p. 62-63.

²¹⁴ Voir Marcel MARION, *Histoire financière de la France*, t. VI : 1876-1914, *op. cit.* en particulier le chapitre II « L'ère des difficultés (1882-1885) - Le 3^e milliard », p. 38-80.

²¹⁵ Nicolas DELALANDE, *Consentement et résistances à l'impôt : l'État, les citoyens et le problème de la confiance sous la III^e République*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Christophe Charle, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2009, p. 228-233 (citation p. 230).

²¹⁶ *Ibid.*, p. 239.

Dans un opuscule paru en avril 1883 et « dédié à la démocratie par un vieux Patriote Républicain de 1848 », H. Goyer de Sennecourt affirmait que « la manie du fonctionnarisme », qui consistait selon-lui à affirmer que « les républicains [étaient] des coureurs de places », avait été inventée par « les vieilles classes dirigeantes », les « potentats de la Réaction et du parti clérical » afin de leur permettre de rester en place et d'interdire « aux républicains dévoués les positions qu'ils pourraient occuper et qu'ils méritent »²¹⁷. Certains observateurs critiques du gouvernement exercé par les républicains n'hésitaient effectivement pas à l'accuser de favoriser le fonctionnarisme. C'est ainsi le cas du vicomte Georges d'Avenel qui se proposa, en 1888, d'étudier « l'extension du fonctionnarisme depuis 1870 » dans un article de la *Revue des deux mondes* qui commençait d'emblée par une évaluation chiffrée du phénomène :

« La catégorie des fonctionnaires civils, en activité ou en retraite, se compose, d'après le dernier recensement de la France, d'environ 1 million de sujets, y compris les femmes, les enfants et les domestiques des titulaires. »²¹⁸

D'apparence fantaisiste, cette évaluation avait pour avantage d'offrir une mesure, non du nombre des fonctionnaires mais bien du fonctionnarisme, fléau conduisant à ce que « sur 37 personnes qui [passaient] dans la rue, il y en [avait] donc une en moyenne qui, directement ou indirectement, [vivait] du budget, c'est-à-dire de la bourse publique, et dont la destinée en ce monde [consistait] à s'occuper des affaires des autres ». L'argumentaire visant (sans les nommer ainsi) les « budgétivores », n'était toutefois pas ici mis au seul service d'une invitation à réduire les dépenses publiques. En effet, les desseins du vicomte se voulaient plus politiques. Presque arrivé au terme d'un lourd réquisitoire, l'auteur prenait la précaution de ne pas trop accabler le régime républicain :

« La parfaite équité n'étant pas de ce monde, je ne prétends pas que le régime actuel soit le créateur de tous les abus du fonctionnarisme qu'il a laissés grandir, ni que ces abus disparaîtraient comme par enchantement avec lui. Il serait même aussi capable qu'un autre de les détruire, s'il voulait se faire de l'État et de sa mission une idée tout opposée à celle qu'il paraît s'en être faite jusqu'ici. »²¹⁹

Malgré cette nuance conclusive, tout au long du texte, la véritable cible de l'attaque apparaissait pourtant clairement. D'un côté « la monarchie de Juillet avait fait de bonnes choses avec peu d'argent », de l'autre l'Empire avait certes accru « singulièrement le nombre et l'importance des traitements » mais c'était « par un travers commun à tous les gouvernements qui veulent être aimés pour eux-mêmes ». En revanche, la III^e République avait d'autant plus failli que, « dans un pays déjà plus gouverné et plus administré qu'aucun autre en Europe », non seulement elle n'avait « supprimé aucun

²¹⁷ H. GOYER DE SENNECOURT, *Où allons-nous ? Les réformes. La manie du fonctionnarisme*, Paris, Librairie de E. Dentu, éditeur, 1883, p. 13 ; Sur le phénomène de la « course aux places », présenté comme « typiquement français » par les libéraux du XIX^e siècle, voir Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France*, op. cit., p. 454-460.

²¹⁸ Georges D' AVENEL, « L'extension du fonctionnarisme depuis 1870 », *Revue des deux mondes*, vol. 86, Mars 1888, p. 91.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 105-106.

emploi » mais, alors même que « la France de 1888 [était] la même que celle de 1869 », elle en avait de surcroît « accru singulièrement le nombre » tout en augmentant « les émoluments des anciens et des nouveaux ». Deux causes principales étaient alors avancées : « les besognes dont le pouvoir s'est chargé sans qu'elles lui incombassent », tels les chemins de fer, et « la transformation radicale de l'instruction publique »²²⁰. De tels exemples n'étaient pas choisis au hasard mais visaient deux politiques particulièrement représentatives des orientations républicaines qui firent l'objet, pendant de longues années, de vifs débats opposant tant républicains et antirépublicains que républicains modérés et radicaux.

On retrouvait donc cette « armée des chemins de fer » que Pierre Larousse citait dès 1872 en exemple du « mal (...) immense », « constamment accru » du fonctionnarisme²²¹. En réalité, l'intervention de l'État dans le domaine des infrastructures de communication n'était pas née avec la III^e République. Tout en faisant l'objet d'une nouvelle impulsion au cours de cette période, elle constituait plutôt un bon exemple de cette tradition « libérale-étatiste » qui caractérise, pour certains juristes, la France du XIX^e siècle²²². Stéphane Rials évoque ainsi une « interpénétration de l'État et des compagnies pour la réalisation du réseau ferré » qui naquit dès l'aube des années 1830 avec l'attribution de subventions publiques à la Compagnie des chemins de fer de Saint-Étienne à la Loire. Celles-ci lui avaient été attribuées pour la construction des voies, moyennant un strict cahier des charges concernant les tarifs et le contrôle par l'État. Dès lors, « le principe d'une aide étatique sous une forme ou une autre ne [fut] plus remis en cause au nom de l'utilité publique des projets »²²³. Comme Bruno Théret le montre très bien, d'un point de vue général, « l'intervention étatique en matière infrastructurelle au XIX^e siècle [était] en profonde continuité avec celle de l'État absolutiste »²²⁴. Pourtant, comme l'explique François Caron, entre les années 1880 et 1910, « le débat ferroviaire fut l'un des plus passionnés que connut » le régime républicain²²⁵. Si l'intervention dans ce secteur était antérieure à l'avènement de la III^e

²²⁰ Georges D'AVENEL, « L'extension du fonctionnarisme depuis 1870 », *op. cit.*, p. 102.

²²¹ « Fonctionnarisme », *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 8: F - G, *op. cit.*, p. 550.

²²² Grégoire BIGOT, *L'administration française : politique, droit et société. Tome 1 : 1789-1870*, Paris, Litec, 2010, p. 301-349 ; François BURDEAU, *Histoire de l'administration française*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 108-109 ; Sans user de cette expression, Pierre Legendre souligne le fait qu'au cours de cette période, « l'État dit libéral ne s'est pas aligné en France sur la philosophie économique dominante » (le libéralisme) : Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France*, *op. cit.*, p. 298-341 ; Pour un panorama général, on pourra aussi consulter Richard F. KUISEL, *Le Capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Paris, Gallimard, 1984 (en particulier le chapitre premier « L'ordre libéral de 1900 », p. 27-72).

²²³ Stéphane RIALS, « Le contrôle de l'État sur les chemins de fer (des origines à 1914) », dans *Administration et contrôle de l'économie, 1800-1914*, Genève, Droz, 1985, p. 79.

²²⁴ Bruno THÉRET, « À propos du rôle de l'État dans la mise en œuvre des infrastructures de transport et de communication en France de 1815 à 1939 », *Histoire & Mesure*, vol. 10, n° 1, p. 194.

²²⁵ François CARON, *Histoire des chemins de fer en France*, t. 2: 1883-1937, Paris, Fayard, 2005, p. 9 ; Importance que soulignèrent, dès l'aube des années 1900, les observateurs contemporains. Dans Paul DELIGNY, *Étude comparée du droit de rachat dans les Concessions de Chemins de Fer d'intérêt général*

République, c'est la nature de l'intervention qui fit alors débat. Sans entrer dans le détail de questions qui nous éloigneraient trop du sujet qui nous préoccupe ici, on peut résumer sommairement ce débat à un affrontement politique entre, d'un côté les partisans de la constitution d'un réseau d'État par le rachat des compagnies privées existantes dont, pour les plus radicaux, l'exploitation devrait être publique et, de l'autre, les adversaires de toute immixtion de l'État dans les affaires privées²²⁶. Dès 1878, l'embryon d'un tel réseau avait été formé par le rachat de petites compagnies en faillite du sud de la Loire, dont les pertes avaient été, jusque-là, couvertes par des subventions d'État²²⁷. Des années 1880 au début des années 1900, « le contrôle administratif exercé sur les compagnies ne cessa de s'alourdir sous son triple aspect policier, technique et financier. Il s'appliquait au nom de la sauvegarde de l'ordre public, de la sécurité des voyageurs, de la défense des intérêts financiers de l'État, du respect du principe de l'égalité de traitement entre les citoyens »²²⁸. En outre, ce qui était visé, dès les années 1880, c'était les conséquences du « plan Freycinet ». Cet ambitieux plan de travaux publics, initié par le ministre des Travaux publics Charles de Freycinet avait été encouragé par Léon Gambetta. Tous deux étaient favorables au rachat : ils y voyaient un moyen de relancer l'économie et d'assurer la construction de voies non rentables pour les grandes compagnies privées²²⁹. Les préconisations initiales avaient été faites par l'économiste libéral Paul Leroy-Beaulieu, qui considérait quant à lui qu'un tel plan donnerait l'impulsion nécessaire au développement d'initiatives privées²³⁰. Le plan fut initialement mis en œuvre avec le soutien du ministre des Finances (et administrateur, parmi « les plus influents » de la compagnie des Chemins de fer du Nord²³¹) Léon Say. Ce dernier y trouvait à la fois un moyen d'éviter le rachat par l'État, une occasion d'imprimer une conception libérale à la préparation du plan et un « moyen de

et de son rôle dans la politique des États, Thèse pour le doctorat (sciences politiques et économiques), Valenciennes, Imprimerie moderne, 1904, p. 13 l'auteur notait ainsi que « parmi toutes les questions économiques qui ont été agitées dans ces dernières années, il n'en est pas une qui ait passionné l'opinion publique et soulevé autant de discussions dans la Presse et au Parlement que celle du régime des chemins de fer ».

²²⁶ Yasuo GONJO, « Le "plan Freycinet", 1878-1882 : un aspect de la "grande dépression" économique en France », *Revue Historique*, vol. 248, n° 1 (503), Juillet 1972, p. 55-57 ; À ce sujet, pour une mise en perspective plus générale, on pourra aussi consulter : Jean-Marie MAYEUR, *Les débuts de la III^e République, 1871-1899*, Paris, Le Seuil, 1973, p. 119-124 ; et André GUESLIN, *L'État, l'économie et la société française, XIX^e - XX^e siècle*, Paris, Hachette, 1992, p. 76-79.

²²⁷ Yves LECLERCQ, « Les transferts financiers. État-compagnies privées de chemin de fer d'intérêt général (1833-1908) », *Revue économique*, vol. 33, n° 5, 1982, p. 911-913 ; Marcel MARION, *Histoire financière de la France*, t. VI : 1876-1914, *op. cit.*, p. 11.

²²⁸ François CARON, *Histoire des chemins de fer*, t. 2, *op. cit.*, p. 24.

²²⁹ Jean-Marie MAYEUR, *Les débuts de la III^e République*, *op. cit.*, p. 119-120.

²³⁰ Yasuo GONJO, « Le « plan Freycinet » », *op. cit.*, p. 55 (l'auteur cite un article publié par P. Leroy-Beaulieu dans *L'économiste français* le 29 décembre 1877 dont les « grandes lignes (...) coïncident presque entièrement avec celles du plan Freycinet »).

²³¹ Christian TOPALOV, « Patronages », dans *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, p. 375.

désamorcer les revendications protectionnistes » qui se développaient à la faveur de la crise économique²³². Comme l'explique François Caron, Charles de Freycinet avait « l'ambition d'intégrer la politique des chemins de fer dans une vision globale du développement des voies de communication en France »²³³. De telle sorte que, fruit d'un « compromis entre républicains et hommes d'affaires », ce plan prévoyait « l'achèvement de trois mille kilomètres de voies ferrées, la construction de dix mille kilomètres de voies nouvelles, ainsi que l'aménagement de ports, rivières et canaux, soit un coût évalué à quatre milliards et demi de francs »²³⁴. Le coût de sa réalisation fut toutefois nettement plus élevé et celle-ci constitua, pour nombre de ses contempteurs, une bonne illustration des affres du parlementarisme :

« La faute était moins d'avoir conçu un plan originairement excessif que d'avoir trop peu prévu la poussée formidable que les intérêts particuliers et locaux feraient subir à ce plan pour trouver à s'y satisfaire, poussée à laquelle un gouvernement placé dans une dépendance étroite d'un Parlement élu est moins propre qu'aucun autre à résister. »²³⁵

La dénonciation du fonctionnarisme était alors mobilisée, sur le terrain de l'excès des dépenses publiques et de l'intervention étatique, comme un argument venant dénoncer la forme même du régime républicain. C'est dans un même mouvement que s'inscrivait la dénonciation de l'instruction publique.

Plus encore que les mesures relatives aux travaux publics, la politique républicaine relative à l'instruction publique cristallisa les oppositions, non seulement entre républicains et antirépublicains, mais aussi entre radicaux et libéraux. Pour le vicomte d'Avenel, « dire que la société doit l'école primaire gratuite à toutes les intelligences [était] un paradoxe égal, sinon supérieur, à celui qui consisterait à dire qu'elle doit le potage gratuit à tous les estomacs »²³⁶. Faire de la politique scolaire l'une des causes de l'extension du fonctionnarisme, c'était mettre en cause une « mythologie fondatrice »²³⁷

²³² Yasuo GONJO, « Le "plan Freycinet" », *op. cit.*, p. 58-60 et 71.

²³³ François CARON, *Histoire des chemins de fer en France*, t. 1: 1740-1883, Paris, Fayard, 1997, p. 475-483 (citation p. 475).

²³⁴ Jean GARRIGUES, *La République des hommes d'affaires (1870-1900)*, Paris, Aubier, 1998, p. 154-155.

²³⁵ Résumé ainsi en 1931 par Marcel MARION, *Histoire financière de la France*, t. VI: 1876-1914, *op. cit.*, p. 19, l'argumentaire correspondait tout à fait à celui de la droite antirépublicaine des années 1880. En témoigne, par exemple, les discours sur la situation financière prononcés au Sénat par Léon Say lors des séances des 19 février 1887 et 26 mars 1888 (repris dans Léon SAY, *Les finances de la France sous la Troisième République*, t. III: *La politique et les finances. Augmentation des dépenses. Difficultés budgétaires 1883-1896*, Paris, Calmann-Lévy, 1900, p. 200-254 et 297-313). Dans le premier discours, le ministre soulignait qu'effectivement les « assauts par masse » des électeurs réclamant satisfaction de leurs besoins particuliers à leurs représentants grevaient le budget (p.227-229). Un an plus tard, il dut toutefois répondre aux attaques de la droite qui en concluait que le « mauvais état de nos budgets » était la conséquence de « la politique républicaine ». Pour Léon Say, la République n'était pas en cause, mais seulement une « déviation de la politique républicaine » (p. 299-301).

²³⁶ Georges D'AVENEL, « L'extension du fonctionnarisme depuis 1870 », *op. cit.*, p. 103.

²³⁷ Jean-François CHANET, « L'instruction publique », dans Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France*. Volume 1, *L'héritage du XIX^e siècle*, Paris, La Découverte, 2005, p. 268.

qui constituait le cœur de ce que Jean-Marie Mayeur appelle le « vrai ciment du "parti républicain" » : la « commune volonté de séculariser l'État et la vie sociale »²³⁸. Le processus de « sécularisation de l'institution scolaire »²³⁹ ainsi que le rôle des instituteurs dans l'installation et la défense du régime républicain (comme les écarts entre les discours parlementaires et les réalités de la mise en œuvre de la politique scolaire républicaine) sont bien connus, en particulier depuis les travaux de Mona Ozouf et de Jean-François Chanet²⁴⁰. Je me contenterai ici de rappeler les principales mesures prises pour cibler par les dénonciateurs du fonctionnarisme. Comme le note Antoine Prost, « l'essentiel de l'œuvre républicaine [fut] de constituer l'enseignement primaire en service public ». Le processus s'étala sur un peu moins d'une décennie. Il débuta avec les lois Ferry du 16 juin 1881 et du 28 mars 1882 – la première établissait « la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques », et la seconde, « sur l'enseignement primaire obligatoire », disposait que « l'instruction primaire est obligatoire pour les enfants des deux sexes de six ans révolus à treize ans révolus » en son article 4, et abrogeait les dispositions de la loi du 14 mars 1850 qui donnaient « aux ministres des cultes un droit d'inspection, de surveillance et de direction dans les écoles primaires publiques et privées » en son article 3²⁴¹. La laïcisation du personnel intervint avec la loi Goblet du 30 octobre 1886 « portant sur l'organisation de l'enseignement primaire » qui disposait que « dans les écoles publiques de tout ordre, l'enseignement est exclusivement confié à un personnel laïque » en son article 17²⁴². Surtout, les historiens de l'éducation s'accordent à considérer que c'est par la loi du 19 juillet 1889 « sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique et les traitements du personnel de ce service »²⁴³ que le processus de sécularisation s'acheva²⁴⁴. Avec cette « fonctionnarisation » des instituteurs, l'enseignement primaire était non seulement une « affaire uniquement d'État », mais aussi, comme l'écrivait Marcel Marion en 1931, « une affaire de guerre en même temps, de guerre contre les influences jadis

²³⁸ Voir la section « L'œuvre laïque et la politique scolaire » dans Jean-Marie MAYEUR, *Les débuts de la III^e République*, op. cit., p. 110-119.

²³⁹ Antoine PROST, *Histoire de l'enseignement en France, 1800-1967*, Paris, Armand Colin, 1968, p. 155-220.

²⁴⁰ En particulier avec : Mona OZOUF, *L'École, l'Église et la République : 1871-1914*, Paris, Le Seuil, 2007 (première édition, Armand Colin, 1963) ; et Jean-François CHANET, *L'École républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier, 1996 ; voir aussi : Mona OZOUF, Jacques OZOUF, Véronique AUBERT et Claire STEINDECKER, *La république des instituteurs*, Paris, Gallimard & Le Seuil, 1992 ; et Françoise MAYEUR, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, t. 3 : *De la Révolution à l'École républicaine*, Paris, Perrin, 2004.

²⁴¹ *Journal officiel*, 17 juin 1881, p. 3316 et 29 mars 1882, p. 1697 (citation de l'article 4 p. 1698).

²⁴² *Journal officiel*, 31 octobre 1886, p. 4997.

²⁴³ *Journal officiel*, 20 juillet 1889, p. 3557.

²⁴⁴ Françoise MAYEUR, *Histoire générale de l'enseignement*, op. cit., p. 603 ; Antoine PROST, *Histoire de l'enseignement*, op. cit., p. 202 ; Sur le passage des exigences législatives aux réalisations concrètes de cet ensemble de « lois fondamentales » (expression d'A. Prost dans l'ouvrage précité) on consultera avec profit Jean-François CHANET, *L'École républicaine et les petites patries*, op. cit.

prépondérantes, et l'on sait que toute guerre coûte cher »²⁴⁵. Ici encore, en faisant du fonctionnarisme une conséquence de la construction républicaine d'une instruction publique laïque, il s'agissait de dénoncer la nature même du régime sur la base d'une argumentation budgétaire. La politique scolaire républicaine avait fait passer le budget de l'Instruction publique de 27 millions de francs en 1879 à 98 millions de francs en 1889²⁴⁶. Les traitements furent revus à la hausse à compter de 1890-1891, occasionnant une forte hausse des dépenses de fonctionnement du ministère (passant de 58 millions en 1889 à plus de 108 millions en 1891), tandis que la construction de plusieurs milliers de « maisons d'écoles » par les communes fut largement financée par des subventions d'État²⁴⁷. L'attaque portait ainsi sur l'aptitude du régime à appliquer un programme dont les républicains s'étaient dotés au tournant des années 1870 afin d'affirmer leur capacité à gouverner : celui d'un « État à bon marché ». Georges d'Avenel, en accusant la République de favoriser les excès du fonctionnarisme, faisait justement porter le cœur de ses critiques sur cette question :

« La forme républicaine n'a donc pas tenu ici tout ce qu'elle promettait. Elle l'a tenu moins encore dans la réalisation de ce programme de "gouvernement à bon marché" que les réformateurs de 1869 faisaient miroiter aux yeux de la génération nouvelle, et que la démocratie devait nous donner un jour. »²⁴⁸

L'origine de cette conception remonte bien plus loin puisque, comme le montre Pierre Rosanvallon, dès les lendemains de 1789, « l'utopie libérale d'un gouvernement à bon marché » avait joué « un rôle majeur pour conforter l'attitude des constituants » dont « la plupart » croyaient « sincèrement que l'excroissance administrative du pouvoir exécutif [n'était] qu'un effet de l'absolutisme »²⁴⁹. Toutefois, associée aux conditions économiques et financières d'installation de la III^e République, l'attribution du « gonflement de l'administration » de la première moitié du XIX^e siècle au « produit d'un régime corrompu dans lequel les emplois publics [étaient] devenus une source de prébendes au service d'une petite caste »²⁵⁰ avait ravivé cette conception d'un État républicain nécessairement peu coûteux. Nicolas Delalande explique ainsi très bien que, dans un contexte « de création de nouveaux impôts après la défaite de 1871 » la portée des accusations relatives au « parasitisme » avait été très forte. Les accusations portant tout à la fois sur le nombre des fonctionnaires, le montant de leurs traitements et la captation des postes par la bourgeoisie, l'État était alors perçu « comme une entreprise de domination au travers de laquelle les puissants oppriment les peuples ». L'historien

²⁴⁵ Marcel MARION, *Histoire financière de la France*, t. VI : 1876-1914, *op. cit.*, p. 115-118 (citation p. 116).

²⁴⁶ Yves DÉLOYE, « L'École », dans Vincent DUCLERT et Christophe PROCHASSON (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, 2^e édition, Paris, Flammarion, 2007, p. 699-704.

²⁴⁷ Marcel MARION, *Histoire financière de la France*, t. VI : 1876-1914, *op. cit.*, p. 22-23 et 117-118.

²⁴⁸ Georges D' AVENEL, « L'extension du fonctionnarisme depuis 1870 », *op. cit.*, p. 96.

²⁴⁹ Pierre ROSANVALLON, *Le Modèle politique français*, *op. cit.*, p. 104.

²⁵⁰ Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 59.

montre ainsi que la véritable focale était celle du recouvrement de l'impôt, mis en péril par ces dénonciations :

« Plus que jamais, il faut éviter de donner l'impression selon laquelle les fonctionnaires s'enrichissent alors que le pays est appelé à de lourds sacrifices. C'est pourquoi le programme républicain promet la mise en place d'un « État à bon marché ». La République ne doit pas marquer selon ses partisans, l'avènement d'un État fort et dispendieux, au contraire elle doit ouvrir la voie aux économies, à une gestion sage et mesurée des deniers du contribuable. »²⁵¹

C'est dans cette optique que les républicains eux-mêmes s'emparèrent de la thématique du fonctionnarisme. Sur une base de prime abord financière, sa dénonciation républicaine était principalement portée par des radicaux, parfois qualifiés « d'intransigeants »²⁵², qui composaient l'opposition de gauche aux « républicains de gouvernement »²⁵³. Ceux-ci mêlaient ainsi les argumentaires traditionnels de la critique de la bureaucratie à la promotion de mesures destinées à défendre le régime. L'exemple des prises de positions successives de Charles Beauquier, député du Doubs de 1881 à 1914²⁵⁴, est très révélateur. Il évoqua, dès 1885, « la plaie du fonctionnarisme » dans un long article publié dans la cinquième livraison de la jeune *Revue Socialiste*²⁵⁵. Après avoir souligné l'ancienneté du « mal », qui remontait au moins aux deux premières décennies du siècle, Charles Beauquier proposait une description qui se voulait assez précise de son développement depuis 1870 et de la situation du « parasitisme administratif » au milieu des années 1880. La question budgétaire était d'autant moins absente que la mesure de « la plaie » reposait quasi-exclusivement sur les impôts et les traitements des fonctionnaires. Des premiers, il tirait – en se fondant vraisemblablement sur les chiffres cités par Pierre Larousse en 1867 (voir le graphique I.1. *supra*) – la preuve que la France était « de tous les pays, celui où les fonctionnaires [étaient] les plus nombreux » puisque « les statisticiens nous affirment que, déjà, en 1871, chaque habitant était imposé de ce chef d'une somme de vingt-quatre francs, tandis que les Suisse ne paient que 6 fr. et les américains 8 fr. » La référence aux contribuables était d'autant moins anodine que, pour le député du Doubs, « le gaspillage des ressources fournies par l'impôt » se plaçait « parmi les pires conséquences du fonctionnarisme ». Il fallait bien en effet payer ces fonctionnaires dont la multiplication était assimilée à un « pullulement ». Charles Beauquier chiffrait l'accroissement des traitements des fonctionnaires civils à « plus de cent millions ! » de 1871 à 1883 et ajoutait qu'il était prévu, dans le budget de 1885, que 2 660 808 francs fussent affectés à des

²⁵¹ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2011, p. 117-119.

²⁵² Sur la constellation radicale au cours des années 1870-1890, voir : Serge BERSTEIN, « Les radicaux », dans Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 2, XX^e siècle : à l'épreuve du pouvoir*, Paris, La Découverte, 2005, p. 7-26.

²⁵³ Jean-Marie MAYEUR, *Les débuts de la III^e République*, *op. cit.*, p. 93-99.

²⁵⁴ Charles Beauquier (1833-1916), licencié de la faculté de droit de Paris et ancien élève de l'École des Chartes (1857), fut un temps journaliste, puis député radical-socialiste du Doubs de 1881 à 1914.

²⁵⁵ Madeleine REBÉRIOUX, « La Revue socialiste », *Cahiers Georges Sorel*, n° 5, 1987, p. 15-38.

augmentations de traitements et des créations d'emplois. Pour le député, cet accroissement illustre parfaitement une « marée montante du fonctionnarisme » d'autant plus coûteuse que, non contents de « grever le budget du fait des appointements » qui leur étaient versés, « un grand nombre » de fonctionnaires, « qu'il faut évaluer à plusieurs milliers », était logé « aux frais de l'État » et occupait ainsi des bâtiments dont il aurait pu « tirer parti directement » ou qu'il aurait pu « louer avec avantage »²⁵⁶. Si ce mode d'argumentation inscrivait les propos du député du Doubs dans une défense du programme républicain de « gouvernement à bon marché », il n'était toutefois pas exempt d'une orientation plus politique que financière.

D'un point de vue général, en passant d'une critique de la bureaucratie à la dénonciation plus spécifique du fonctionnarisme, les partisans du régime prônaient une orthodoxie budgétaire dont le fondement était au moins autant politique que financier. En dépit des envolées relatives au parasitisme et au pullulement des « budgétivores », le nombre des fonctionnaires ne constituait en réalité une cible qu'en tant que manifestation d'un mal plus profond : celui d'une sorte de persistance de l'Ancien Régime et de l'Empire, néfaste à l'installation d'une solide démocratie républicaine. Les usages républicains de la métaphore des « budgétivores » sont, à ce titre, très instructifs. Le terme, lui aussi forgé au milieu du XIX^e siècle (mais absent du Littré, de son supplément ainsi que du Larousse), « se dit ironiquement », selon l'édition de 2006 du *dictionnaire historique de la langue française*, « des personnes qui reçoivent un traitement de l'État, c'est-à-dire des fonctionnaires »²⁵⁷. Au cours des années 1880, pour les républicains, il ne désignait toutefois pas l'ensemble des fonctionnaires mais un certain nombre de catégories révélatrices de la nature véritable du mal budgétaire telle qu'elle était alors perçue et dénoncée. L'exemple des caricatures publiées par Alfred Le Petit dans le journal satirique *Le grelot* est éloquent²⁵⁸. Célèbre caricaturiste de la seconde moitié du XIX^e siècle, il défendait « les idées républicaines et la haine de la réaction et du cléricalisme »²⁵⁹ en représentant les « budgétivores » (comme dans l'illustration I.1. *infra*), sous la forme des bonapartistes, des militaires et des curés,

²⁵⁶ Charles BEAUQUIER, « La plaie du fonctionnarisme », *Revue socialiste*, vol. 1, n° 5, Mai 1885, p. 396-397 et 405-407.

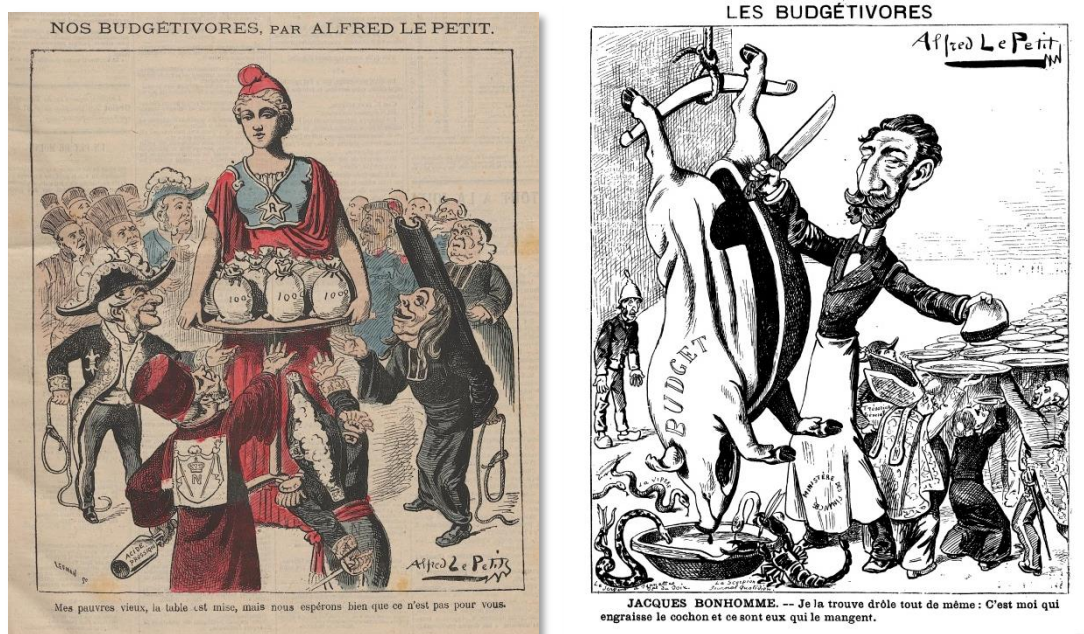
²⁵⁷ « Budgétivore », *Dictionnaire historique de la langue française* [éd. 2006], *op. cit.*, p. 547.

²⁵⁸ Les caricatures relatives au budget s'inscrivaient essentiellement dans ce que Nicolas Delalande appelle la « perpétuation d'un imaginaire antifiscal ». À ce titre, la thématique de l'impôt faisait l'objet de beaucoup plus de caricatures que celui des fonctionnaires. Voir l'analyse qu'il propose d'un corpus de « quatre-vingt-six caricatures issues des revues satiriques illustrées les plus connues et les plus diffusées entre 1870 et 1914 » : Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.*, p. 315-321.

²⁵⁹ Déçu par les opportunistes, il finit par prendre le parti du général Boulanger à la fin des années 1880. On le retrouve du côté des antidreyfusards au milieu des années 1890 : Guillaume DOIZY, « Alfred Le Petit et la caricature « solide » : précurseur des Avant-gardes ? », *Ridiculosa*, n° 13, Décembre 2006, p. 154-179.

auxquels venait parfois se joindre un trésorier général²⁶⁰ pour dévorer le budget aux mains de la République (à gauche) ou du ministre des Finances Sadi Carnot (à droite).

Illustration I. 2 : Les budgétivores selon Alfred Le Petit en 1880 et 1886



Sources : (à gauche) *Le Grelot*, 25 janvier 1880 - Universitätsbibliothek Heidelberg [En ligne : <http://digi.ub.uni-heidelberg.de/diglit/grelot1880/0018>] et (à droite) *Le Grelot*, 21 novembre 1886 - Gallica/BnF [En ligne : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1250849/f192.image>]. Légende à gauche : « Mes pauvres vieux, la table est mise, mais nous espérons bien que ce n'est pas pour vous » ; Légende à droite : « Jacques Bonhomme – Je la trouve drôle tout de même : C'est moi qui engraisse le cochon et ce sont eux qui le mangent ».

Charles Beauquier, tout comme la rédaction de *la Revue socialiste* (qui inséra un encart en fin d'article pour appuyer ses propositions) prônaient des mesures visant à obtenir des « économies considérables ». Le député recommandait ainsi la mise en place d'un intéressement financier des fonctionnaires à la réalisation d'économies dont une partie pourrait leur être reversée. Il prenait bien soin d'expliquer que la dangerosité d'un trop grand nombre de fonctionnaires ne provenait pas de cette « conséquence naturelle » de la « civilisation » qui faisait « naître toujours des besoins nouveaux » compliquant forcément les « services administratifs » mais d'une « complication hors de toute proportion avec le but à atteindre ». Charles Beauquier affirmait que celle-ci était le fruit d'un « sentiment tout naturel » portant les « hommes à se donner autant d'importance qu'ils peuvent » et entraînant « tout chef de bureau [à chercher] à étendre, à grossir son service, à avoir un plus grand nombre d'employés sous ses ordres », auquel s'ajoutait « le favoritisme » et le « népotisme » des ministres ainsi que « la centralisation ». La conséquence de cette situation était la véritable cible de la dénonciation :

²⁶⁰ Sur la caricature de novembre 1886, voir Guillaume DOIZY, « Le porc dans la caricature politique (1870-1914) : une polysémie contradictoire ? », *Sociétés & Représentations*, n° 27, 2009, p. 33-34.

« C'est ainsi qu'on trouve à l'heure actuelle, dans les administrations, comme des couches géologiques, des stratifications de fonctionnaires appartenant à tous les régimes. Ces alluvions de parasites se sont superposées les unes aux autres. Les plus anciens, les fossiles, sont des favoris du régime censitaire. Viennent ensuite les créatures des ministres de 48, puis les bonapartistes, les légitimistes de l'ordre moral, etc., etc. En somme, à raison même de leur date plus récente, ce ne sont pas généralement des républicains qui occupent les situations les plus élevées dans l'administration. Cette diversité d'origine et d'opinion dans le monde des fonctionnaires n'est pas un des moindres embarras du moment. Il faut y chercher la cause de cette force d'inertie que les bureaux opposent parfois aux volontés des ministres. »²⁶¹

Ce point de vue était loin d'être isolé. Dans un article du *Figaro* de novembre 1885, Ignotus (pseudonyme du baron Félix Platel) se fit l'écho de l'accusation récurrente selon laquelle les fonctionnaires menaçaient la République. Lui-même monarchiste, il affirmait ne pas la prendre au sérieux. Il considérait en effet, en mobilisant la métaphore des rats quittant le navire, que « l'immense majorité » des fonctionnaires – qui constituait un « peuple dans un peuple » – n'était mue que par « son intérêt particulier » et quittait « moralement », « le vaisseau révolutionnaire » comme d'autres avaient « le vieux navire monarchique », sans pour autant rejoindre les rangs des antirépublicains²⁶². En tous les cas, mise au service d'une critique républicaine de l'administration, la dénonciation du fonctionnarisme avait ainsi, au-delà du point de départ budgétaire, un objectif proprement politique de promotion d'une épuration administrative perçue comme nécessaire au fonctionnement du régime républicain. Comme l'explique Pierre Rosanvallon, celle-ci avait été, tout au long du XIX^e siècle, « le principal moyen de régler les rapports entre l'administration et le pouvoir », marquant « tous les changements de régime (1815 ; 1830 ; 1848 ; 1852) ou du moins les grands tournants politiques (1877-1879 ; 1883) »²⁶³. C'est dans un même ordre d'idée que les diatribes concernant le fonctionnarisme étaient fréquemment associées à des réquisitoires contre une centralisation administrative, considérée comme un néfaste héritage bonapartiste : pour « républicaniser le pays » tout en affirmant le « rôle subordonné de l'administration », il fallait décentraliser les services publics²⁶⁴. Cela explique que dans le *grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, la « plaie du fonctionnarisme » avait été présentée dès 1867 comme « un autre caractère non moins funeste pour l'esprit public et

²⁶¹ Charles BEAUQUIER, « La plaie du fonctionnarisme », *op. cit.*, p. 400-403.

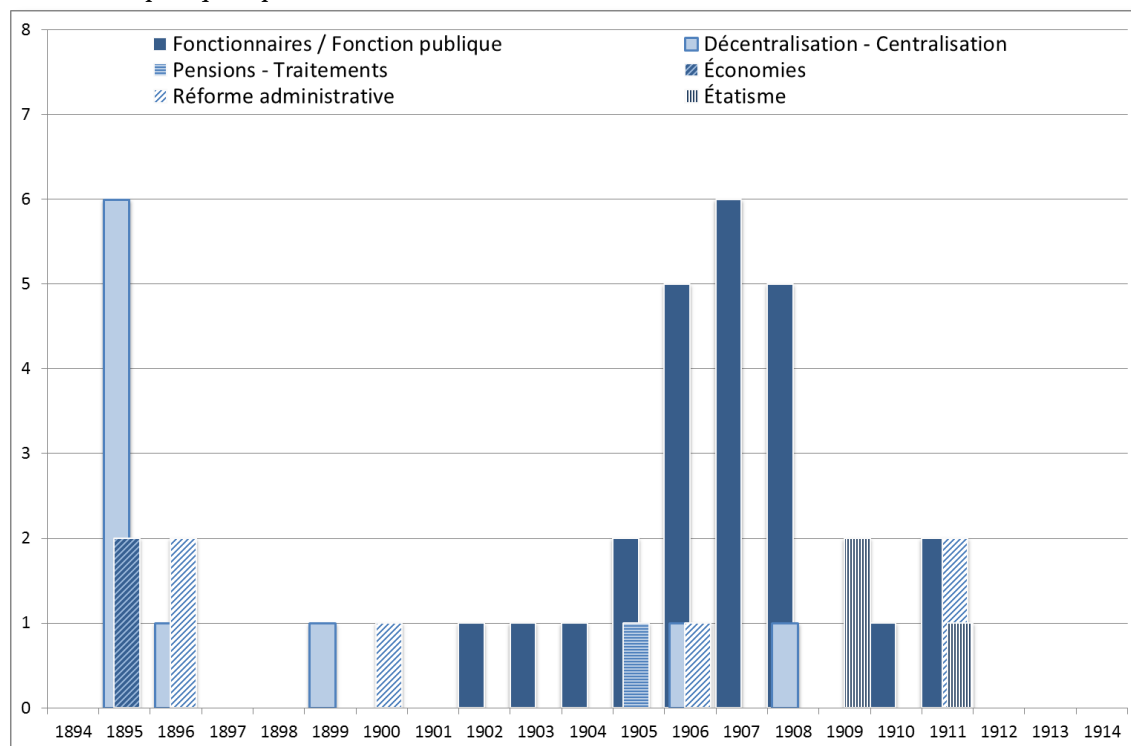
²⁶² Ignotus, « Les rats », *Le Figaro*, 25 novembre 1885.

²⁶³ Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 75-80 ; Selon Jean-Marie MAYEUR, *La vie politique sous la Troisième République, 1870-1940*, Paris, Le Seuil, 1984, p. 110-113 l'installation de la III^e République avait été suivie d'une épuration affectant principalement la haute administration, et plus fortement le corps préfectoral et la magistrature, tandis que les hauts fonctionnaires des ministères techniques furent peu touchés. En outre, si l'épuration toucha peu la « basse administration », l'historien précise qu'au fil des années 1880, le renouvellement à la faveur d'agents républicains se fit de lui-même sur la base d'un recrutement en partie politique, voire clientéliste ; Christophe CHARLE propose un tableau résumant les principales mesures d'épuration de 1814 à 1879 dans *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard & Julliard, 1980, p. 238-239 (à compléter avec les chiffres fournis par J.-M. Mayeur dans l'ouvrage précité, p. 111).

²⁶⁴ Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 75-80.

pour la liberté » engendré par « la centralisation ».²⁶⁵ Revenant en 1919 sur les principaux enjeux relatifs à la réforme administrative en France, un observateur avisé du système administratif français, James W. Garner (alors professeur de science politique à l'université de l'Illinois) montrait qu'entre les années 1890 et 1910, les questions relatives à la décentralisation avaient constitué un élément central du débat public. Pour le politiste, le fondement de ces débats consistait en une prise de conscience (et en la dénonciation) d'un paradoxe entre une administration impériale coexistant avec une constitution républicaine, la première, monarchique dans l'esprit et les principes entrant en opposition avec les principes démocratiques de la seconde²⁶⁶. Le dépouillement de la *Revue politique et parlementaire* offre une bonne illustration de ce constat puisque, parmi les huit articles traitant de l'État, de l'administration ou des fonctionnaires identifiés pour l'année 1895, six concernaient explicitement la décentralisation (graphique I.2. *infra*).

Graphique I. 2 : Thèmes principaux des articles consacrés à l'État, à l'administration ou aux fonctionnaires dans la *Revue politique et parlementaire* de 1894 à 1914



Source : dépouillement de la *Revue politique et parlementaire* de la période concernée

Les deux autres, écrits par Louis Boudenoot, député républicain du Pas-de-Calais (de 1889 à 1901, date à laquelle il devint sénateur jusqu'à sa mort en 1922), étaient consacrés aux « économies à réaliser au ministère des Finances ». Il y préconisait

²⁶⁵ « Centralisation », *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 3: C - CHEM, *op. cit.*, p. 725.

²⁶⁶ James W. GARNER, « Administrative Reform in France », *The American Political Science Review*, vol. 13, n° 1, Février 1919, p. 17-46 (analysant les débats relatifs à la décentralisation, l'auteur offre de surcroît un très bon aperçu des publications sur la question entre les années 1890 et 1910).

justement « une entrée pratique dans la voie de la décentralisation » qui permettrait « surtout » de faire reculer le « fonctionnarisme »²⁶⁷. Comme le rappelle Pierre Rosanvallon, bien qu'aucune réalisation effective ne vint couronner un tel mouvement, tout au long du siècle, la décentralisation avait eu « ses manifestes, ses comités, ses revues et ses journaux (...) ses livres cultes et les plus éloquents des avocats. La liste de ses partisans, de Benjamin Constant à Tocqueville, de Proudhon à Prévost-Paradol, de Renan à Taine se [confondant] presque avec celle de la pensée française »²⁶⁸. Certains radicaux allèrent encore plus loin dans l'opposition en associant non seulement fonctionnarisme et centralisation, mais aussi fonctionnarisme et bourgeoisie par le biais de la centralisation. C'était par exemple le cas de Charles-Ange Laisant. Mathématicien (président de la Société mathématique de France en 1888), directeur du *Petit Parisien* en 1879, il fut député radical de 1876 à 1893 (de Loire-Inférieure jusqu'en 1885, puis de la Seine). Son opposition aux républicains modérés se traduisit d'abord par une adhésion au boulangisme²⁶⁹ (il avait été le « condisciple et ami » de Georges Boulanger au lycée de Nantes)²⁷⁰. Au tournant des années 1880 et 1890, il décrivait la situation politique comme la « tyrannie » d'une bourgeoisie dont le pouvoir était assis sur les fonctionnaires :

« Toute tyrannie a besoin d'une aristocratie. La tyrannie monarchique d'autrefois avait la noblesse. Le tyran aux milliers de têtes, qui s'appelle la bourgeoisie, a le fonctionnarisme. (...) Avec sa centralisation outrancière, avec son administration impériale, l'empereur corse a construit la

²⁶⁷ Louis BOUDENOOT, « Économies à faire au ministère des Finances, dans le service des trésoreries générales et des recettes particulières », *Revue politique et parlementaire*, V, n° 10, Juillet 1895, p. 53 (la suite de l'article fut publiée dans la livraison de novembre) ; Il faut dire que la question était urgente pour le député qui considérait que « tandis que sur le sol de la France décentralisée il pousserait des hommes, sur le sol de la France centralisée à outrance il ne poussera bientôt plus que des fonctionnaires » : Louis BOUDENOOT, *Discours sur le budget de 1895*, Montreuil-sur-Mer, Impr. Becquart et Lefort, 1895, p. 48.

²⁶⁸ Pierre ROSANVALLON, *Le Modèle politique français, op. cit.*, p. 200-201 - Si l'on se fie à une interrogation de la base de données de Gallica, la bibliothèque numérique de la Bibliothèque nationale de France (via son portail avancé <http://gallicalabs.bnf.fr>), de novembre 1861 à mai 1942, c'est au cours des années 1870 (668) et 1890 (403) que l'on trouve le plus grand nombre d'occurrences du terme « décentralisation » dans le journal *Le Temps* ; Dès 1856, Tocqueville avait consacré trois des douze chapitres du deuxième livre de *L'ancien régime et la Révolution*, à démontrer que la centralisation et la tutelle administrative dataient de l'ancien régime. Voir : Alexis de TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1967, p. 98-121 et 128-132 ; À ce sujet on se reportera à l'analyse éclairante que propose Albert O. HIRSCHMAN, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991 (en particulier sur la partie consacrée aux ressorts de la thèse de l'inanité, dans lequel l'auteur prend ce passage de Tocqueville comme exemple).

²⁶⁹ Charles-Ange LAISANT, *Pourquoi et comment je suis boulangiste*, Paris, Impr. Mayer et Cie, 1887 ; Pour une analyse de l'adhésion d'une partie des gauches au boulangisme, voir le chapitre 1 « Le Boulangisme », p. 13-116 dans Bertrand JOLY, *Nationalistes et conservateurs en France, 1885-1902*, Paris, Les Indes savantes, 2008.

²⁷⁰ Jean-Yves GUENGANT et Jean MAITRON, « Charles-Ange Laisant (1841-1920) », dans *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier*, version numérique « Maitron-en-ligne » : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article82009>.

machine gouvernementale que la bourgeoisie n'a cessé de faire fonctionner, le laminoir sous lequel la nation a été constamment écrasée. »²⁷¹

Poussant à l'extrême un raisonnement radical du type de celui de Charles Beauquier, le député de la Seine considérait que la centralisation napoléonienne était à l'origine du fonctionnarisme, constituant une « armée de la bourgeoisie » qui, certes composée « pour la plus grande part, de véritables prolétaires, à la fois instruments et victimes de la tyrannie nouvelle », n'avait cessé de régner sur la France :

« Même sous les régimes monarchiques, le roi, depuis 1815, n'a jamais été qu'une marionnette ; la noblesse ancienne ou récente n'a guère joué qu'un rôle décoratif. La vraie aristocratie, encore une fois, s'est composée et se compose encore aujourd'hui de la masse des fonctionnaires, interposée entre le peuple et ses gouvernants, tuant toute initiative, étouffant toute liberté, résistant à toute réforme, s'opposant à tout progrès. »²⁷²

Ainsi, partant d'un constat similaire à celui d'autres radicaux, Charles-Ange Laisant soulignait l'antirépublicanisme des fonctionnaires qui, désignés comme une « armée » ou une « masse » lorsque l'auteur soulignait l'importance de leur nombre, se résumaient – comme dans les caricatures d'Alfred Le Petit (voir l'illustration I.1. *supra*) – aux « officiers de l'armée, les prêtres, les magistrats », ces « fonctionnaires de la classe dirigeante », lorsqu'il évoquait le « sens le plus politique et le plus étendu » du « mot de fonctionnaire ». Les solutions qu'il proposait étaient toutefois différentes :

« Nommez tant que vous voudrez des magistrats républicains, vous n'aurez jamais qu'une magistrature réactionnaire. (...) Si les fonctionnaires ne sont pas républicains, c'est qu'ils ne peuvent pas être républicains, tant que durera l'organisation administrative actuelle. C'est aux institutions qu'il faut frapper. »²⁷³

Promoteur d'une « République républicaine », le député de la Seine considérait ainsi le nombre des fonctionnaires, à l'instar des « déficits budgétaires » et des « embarras financiers », comme devant faire l'objet d'un traitement politique profond qui ne passait ni par une politique d'économie ou une épuration. La décentralisation semblait ainsi constituer l'alpha et l'oméga d'une « réforme administrative (...) étroitement liée à la réforme politique » tandis que « la réforme sociale [devait] en être la conséquence ». Il concluait ainsi le chapitre consacré au fonctionnarisme : « c'est sur les ruines de la centralisation tyrannique que se lèvera l'aurore de la liberté et de l'émancipation du peuple »²⁷⁴. Si Charles-Ange Laisant quitta la vie politique l'année suivante²⁷⁵, Charles

²⁷¹ Charles-Ange LAISANT, *L'anarchie bourgeoise (politique contemporaine)*, 2^e édition, Paris, Nouvelle librairie parisienne, 1892, p. 140-141 (première édition chez Marpon & Flammarion, 1887).

²⁷² *Ibid.*, p. 141.

²⁷³ *Ibid.*, p. 146 et 149.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 150-151.

²⁷⁵ Jean JOLLY (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français : notices biographiques sur les ministres, sénateurs et députés français de 1889 à 1940*, Paris, Presses Universitaires de France, 1960, p. 2105 (version en ligne sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/biographies/>) ; À l'opposé d'un Alfred Le Petit, il prit le parti de Dreyfus à la fin des années 1890 et son engagement pour un « socialisme républicain » que l'on peut, à la lecture du chapitre

Beauquier continua quant à lui, au fil des années, à revendiquer une décentralisation par la mobilisation d'un argumentaire de dénonciation du fonctionnarisme. C'est, par exemple, sur sa proposition qu'en 1902 le jeune Parti républicain, radical et radical-socialiste adopta un vœu relatif à la « décentralisation des services publics » fondé sur le constat selon lequel la « centralisation excessive (...) absolument contraire au régime républicain » avait conduit le peuple français à être « le plus administré de tous les peuples », et qu'il entretenait ainsi « à grands frais une véritable armée de fonctionnaires » dont le nombre pourrait être « sans inconvénient » diminué « de moitié »²⁷⁶.

Réquisitoires libéraux et dénégations socialistes

Opposés, par principe, à toute extension des attributions de l'État, savants ou polémistes libéraux inclurent aussi peu à peu le nombre des fonctionnaires dans des réquisitoires dont l'État n'était pas la seule cible. Les travaux de Paul Leroy-Beaulieu, économiste que l'*Encyclopaedia Britannica* qualifia en 1911 de « plus grand représentant de l'économie politique orthodoxe »²⁷⁷ méritent, à ce titre, une attention particulière. Ils sont en effet très représentatifs d'un glissement de l'antiétatisme à l'antisocialisme ou plutôt d'une assimilation progressive, au fil des années 1880-1890, de toute extension des attributions de l'État à du socialisme. C'est en effet parce qu'il était « frappé des envahissements de l'État moderne et des énormes dangers dont ils [menaçaient] les sociétés appartenant à la civilisation occidentale », que Paul Leroy-Beaulieu se lança dans la rédaction de ce qui devint un ouvrage aujourd'hui encore incontournable, *L'État moderne et ses fonctions*²⁷⁸. Dans la préface de la première édition, il expliquait en effet que ces envahissements « en restreignant la liberté individuelle et la responsabilité personnelle » l'avaient conduit à écrire une série d'articles, basés sur ses enseignements aux Collège de France en 1883-1884 et publiés dans la *Revue des deux mondes* entre 1888 et 1889²⁷⁹. Une fois réunis, remaniés et augmentés, ils composèrent finalement un ouvrage réédité à quatre reprises entre 1890

XXIV de *L'anarchie bourgeoise*, qualifier d'anti-collectiviste, le conduisit à rejoindre son fils dans les rangs des anarchistes : Jean-Yves GUENGANT et Jean MAITRON, « Charles-Ange Laisant (1841-1920) », *op. cit.*

²⁷⁶ La thématique, ainsi que celle de l'épuration, fut récurrente, non seulement portée par Charles Beauquier, au moins lors des trois premiers congrès du parti en 1901, 1902 et 1903. L'exemple cité correspond au congrès de Lyon de 1902, voir : Armand CHARPENTIER, *Le Parti radical et radical-socialiste à travers ses congrès (1901-1911)*, Paris, M. Giard et E. Brière, 1913, p. 363-367.

²⁷⁷ Sharif GEMIE, « Politics, Morality and the Bourgeoisie: The Work of Paul Leroy-Beaulieu (1843-1916) », *Journal of Contemporary History*, vol. 27, n° 2, 1 Avril 1992, p. 345.

²⁷⁸ Paul LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin, 1890.

²⁷⁹ La série commença avec la livraison du 15 août 1888 : Paul LEROY-BEAULIEU, « L'État moderne et ses fonctions. - I. L'État, la société et l'individu, la genèse des fonctions de l'État », *Revue des deux mondes*, vol. 88, Août 1888, p. 906-936 et fut suivie de quatre articles publiés dans les livraisons d'octobre et novembre 1888 ainsi que de janvier et avril 1889 (volumes 89 à 92).

et 1911²⁸⁰. Sans y être l'objet de longs développements, la question du nombre des fonctionnaires prit d'emblée une place centrale dans une argumentation anti-étatiste relativement classique du libéralisme de la fin du XIX^e siècle. L'augmentation de ce nombre, symptôme du rôle « démesurément étendu » de l'État, était considérée par l'économiste, non seulement comme un danger du point de vue des finances publiques – dont la perception ne nécessitait pas, selon l'auteur, « une rare perspicacité » – mais surtout comme un obstacle politique au maintien des libertés publiques – conséquence qui, pour être perçue, nécessitait de « jouir d'un peu plus de pénétration ». Pour Paul Leroy-Beaulieu, si les « ambitions et les envahissements de l'État contemporain » avaient le « déficit des budgets » pour « seul frein », les conséquences de l'accroissement de ses attributions étaient loin de se limiter aux finances publiques :

« On commence à discerner l'inévitable influence de l'extension des attributions de l'État sur le gouvernement représentatif et sur les libertés publiques ; l'expérience est en train de démontrer que la complète liberté politique ne peut se maintenir que chez un peuple où le rôle de l'État n'est pas démesurément étendu, et où une faible partie seulement de la nation est engagée dans les liens rigides du fonctionnarisme. »²⁸¹

C'est dans sa réfutation de la pertinence d'une exploitation des chemins de fer par l'État qu'il faut chercher quelques développements à ce sujet. Le publiciste précisait en effet en quoi le nombre des fonctionnaires constituait un véritable obstacle à la liberté politique :

« L'expérience prouve que dans tous les pays le gouvernement prétend contraindre ses employés à être dévoués corps et âme à sa politique. (...) En France aucun gouvernement et beaucoup moins le régime républicain que tout autre, n'a reconnu à ses fonctionnaires la liberté du vote et l'indépendance d'esprit. Moins un pays compte de fonctionnaires, plus il a de chances de conserver ce bien précieux, la liberté politique ; c'est le cas de l'Angleterre et des États-Unis. Quand, au contraire, le nombre des employés de l'État dépasse 5 à 6% du corps électoral, la liberté politique est bien compromise. Elle cesse d'exister quand les fonctionnaires de l'État forment 10% du nombre des électeurs. »²⁸²

On l'a vu plus haut, l'insertion d'un tel développement dans une section consacrée aux chemins de fer n'était pas anodine. Paul Leroy-Beaulieu reprenait, en l'affinant, un argument que Pierre Larousse avait avancé dès 1872. Fustigeant l'armée des chemins de fer, l'auteur de la notice sur le fonctionnarisme considérait déjà qu'il s'agissait d'un problème politique :

« La création des chemins de fer, entre autres, nous a valu un fonctionnarisme d'un nouveau genre. L'armée des chemins de fer s'élève aujourd'hui, dit-on, à 80 000 hommes, et l'on n'y est reçu

²⁸⁰ « Préface. Paris, le 23 octobre 1889 », p. V-VI dans Paul LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions* [1890], *op. cit.*. Cette première édition fut suivie d'une deuxième dès 1891, à laquelle l'auteur n'apporta aucune modification. L'ouvrage fit l'objet d'une troisième édition revue et augmentée, toujours chez Guillaumin, en 1900, puis d'une quatrième et dernière édition en 1911, cette fois chez Felix Alcan.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 19 et 24.

²⁸² *Ibid.*, p. 219-220.

qu'en professant hautement des opinions politiques agréables à la direction. Sous la Restauration, l'on n'y serait pas entré sans un billet de confession. Aujourd'hui il faut un bulletin de vote. »²⁸³

Prenant le contre-pied de l'argumentaire républicain, pour qui le fonctionnarisme posait justement problème par l'insuffisante loyauté des agents de l'État envers le régime, Paul Leroy-Beaulieu y voyait donc quant à lui l'expression d'un danger inverse. Achevant l'ouvrage en soulignant qu'il lui suffisait « de quelques lignes » pour le « résumer », il prenait le temps, dans une courte conclusion de moins de trois pages, d'insister à nouveau sur ce danger : en « multipliant ses subventions, ses dons, ses fonctionnaires, [l'État] arriverait à supprimer en fait toute liberté électorale et toute liberté politique » :

« Comment un peuple serait-il libre à l'égard du pouvoir, quand une grande partie de ce peuple se composerait de fonctionnaires et que, à côté de ceux-ci, un nombre considérable de citoyens attendrait de l'État des dons, des encouragements, des faveurs ? »²⁸⁴

La mise en exergue d'un risque politique découlant de l'augmentation du nombre des fonctionnaires, conséquence de l'extension des attributions de l'État, était récurrente dans l'œuvre de Paul Leroy-Beaulieu. Reprenant et développant des éléments qui figuraient dans le *précis d'économie politique* qu'il avait fait paraître en 1887²⁸⁵, l'économiste consacrait par exemple quelques sections aux fonctionnaires dans le chapitre sur « le travail » du premier tome de son *traité théorique et pratique d'économie politique* de 1896. Il s'agissait d'abord de poser la question de la « productivité » des professions libérales et des fonctionnaires publics – celle-ci étant entendue au sens de caractère « productif » ou « improductif » du travail exercé par ces professionnels. Le nombre des fonctionnaires était, pour Paul Leroy-Beaulieu, un élément fondamental de la réponse les concernant :

« En principe, il ne saurait y avoir d'hésitation : ces classes de travailleurs concourent très utilement à la production, du moins quand elles ne sont pas en nombre excessif. La profession est utile, mais il peut y avoir trop de professionnels. »²⁸⁶

Ici encore, on retrouvait, sous une forme bien plus sophistiquée, un argument que Pierre Larousse avait énoncé deux décennies plus tôt dans le *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle* : « au point de vue économique, le fonctionnarisme (...) gaspille une belle somme d'intelligences qui auraient pu trouver un meilleur emploi et il

²⁸³ « Fonctionnarisme », *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 8: F - G, *op. cit.*, p. 550.

²⁸⁴ Paul LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions* [1890], *op. cit.*, p. 436.

²⁸⁵ Paul LEROY-BEAULIEU, *Précis d'économie politique*, vingtième édition revue par André Liesse, Paris, Librairie Delagrave, 1922. Dans l'avant-propos de la première édition de l'ouvrage, parue en 1887, l'auteur précisait que le *Précis* constituait une sorte de résumé préalable d'un « ouvrage beaucoup plus étendu » alors en cours de préparation, le *Traité théorique et pratique* dont la première édition fut publiée en 1896 (voir *infra*). L'édition de 1922 permet de distinguer les modifications apportées par Paul Leroy-Beaulieu entre la première édition de 1887 et la 13^e de 1910, chaque ajout étant spécifié par un « appendice à la treizième édition ».

²⁸⁶ Paul LEROY-BEAULIEU, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, tome premier, Paris, Guillaumin, 1896, p. 176 (sur les quatre tomes que comporte le traité (tous parus en 1896), les pages 175 à 184 du tome premier sont les seules qui traitent des fonctionnaires).

stérilise une partie du capital national »²⁸⁷. Si pour le publiciste, la question de « l'excédent et du superflu dans le personnel » des professions libérales devait se régler d'elle-même (« quand cet encombrement n'est que le résultat de la concurrence libre, le mal se limite de lui-même »), ce n'était pas le cas des déséquilibres concernant les effectifs de l'État. Ce dernier avait en effet tendance à entretenir et développer cet encombrement « par ses encouragements maladroits et son intervention incompétente ». Paul Leroy-Beaulieu considérant que sa tendance à « multiplier les fonctionnaires » plaçait la France parmi les « peuples mous ». Pour l'économiste, cela constituait un véritable risque politique :

« Qu'on y prenne garde, nos démocraties autoritaires tendent à retomber graduellement dans tous les abus de l'ancien régime ; quand elles auront cent ans de date, elles présenteront autant de parasitisme que celui-ci : elles multiplient les fêtes chômées et elles créent un nombre inouï de fonctions inutiles qui, pour ne pas porter des noms aussi grotesques que ceux de "conseillers jugeurs de rôts", etc., constituent un aussi grand gaspillage de l'activité humaine et des deniers publics. »²⁸⁸

Par leur tonalité classique de l'antiétatisme du XIX^e siècle, les analyses de Paul Leroy-Beaulieu sont particulièrement représentatives des « craintes libérales » des années 1880-1890 envers la capacité des gouvernements républicains à remplir leur promesse d'un gouvernement à bon marché face à ce que Nicolas Delalande appelle « l'appétit du Léviathan »²⁸⁹. De la même manière, elles s'inscrivaient dans une autre dénonciation contemporaine, celle du socialisme. En effet, observateur précoce et inquiet du « collectivisme » – ce « socialisme prétendu scientifique » qui avait succédé au « socialisme sentimental, rêveur, mystique » du temps de Louis-Philippe, devenant ainsi le « nouvel adversaire de la liberté et du progrès »²⁹⁰ – Paul Leroy-Beaulieu avait d'emblée placé *l'État moderne et ses fonctions* dans une veine antisocialiste. Dès le début de son analyse, l'économiste notait que parmi « les pages les plus fortes qui [avaient] été écrites récemment sur ce beau et vaste thème » figuraient celles d'Herbert Spencer, qui lui avait consacré « un petit volume lumineux : *l'individu contre l'État*, dont les titres de chapitres brillent comme des étoiles directrices : l'Esclavage futur, les Péchés des législateurs, la Grande superstition politique »²⁹¹.

²⁸⁷ « Fonctionnarisme », *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 8: F - G, *op. cit.*, p. 550.

²⁸⁸ Paul LEROY-BEAULIEU, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, tome premier, *op. cit.* n. 2 p. 177-178.

²⁸⁹ Titre du chapitre IV de la thèse précitée, repris dans Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op. cit.*, p. 131-157 (Chapitre V : « L'appétit du Léviathan : les craintes libérales »).

²⁹⁰ « Avant-propos de la première édition » (1^{er} juillet 1884) dans Paul LEROY-BEAULIEU, *Le collectivisme : examen critique du nouveau socialisme*, [suivi de] *L'évolution du socialisme depuis 1895. Le syndicalisme*, 5^e éd. revue et considérablement augmentée, Paris, Félix Alcan, 1909, p. XXI-XXII.

²⁹¹ Paul LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions* [1890], *op. cit.*, p. 3.

L'inscription dans une telle filiation intellectuelle n'était pas anodine. L'ouvrage en question d'Herbert Spencer, paru à Londres en 1885²⁹² et immédiatement traduit en français²⁹³, était considéré par son auteur comme un pamphlet de circonstance²⁹⁴. L'un de ses admirateurs – qui voyait en lui « un adversaire déclaré du *Socialisme* » – rappelait ainsi, à l'occasion d'un article publié dans la *Revue des deux mondes* après la mort de son auteur, le caractère conjoncturel de *L'individu contre l'État* :

« En réalité, l'État dont parle ici Spencer est bien particulier ; c'est le Parlementarisme anglais des alentours de 1880, au moment où l'influence latente ou visible du communisme va grandissant en Europe et en Angleterre ; c'est le trade-unionisme, le mouvement coopératif et syndical, la popularité croissante d'Owen. Spencer est agacé. À l'exaltation interventionniste, à l'agitation idéaliste et attendrie qu'avait déchaînée Carlyle et de laquelle était née la législation industrielle destinée à supprimer la misère, Spencer prétend opposer l'impassibilité scientifique, la prudence positive, l'expérience réfléchie. Il n'a pas de "pitié" sociale, lui, parce qu'il sait que la société ne peut aller à l'encontre de la nature ni de cette loi générale d'après laquelle "une créature qui n'est pas assez énergique pour se suffire doit périr" »²⁹⁵

Fin connaisseur de son œuvre et de sa réception au Royaume-Uni²⁹⁶, Michael Taylor souligne ainsi qu'Herbert Spencer se voyait comme un défenseur des principes du libéralisme classique contre le danger socialiste et la « perversion étatique qui gagnait rapidement du terrain depuis le début des années 1880 »²⁹⁷. Revendiquant une certaine filiation intellectuelle, Paul Leroy-Beaulieu tenta toutefois de se démarquer de la verve pamphlétaire de Spencer. C'était d'ailleurs parce que ce dernier pouvait être accusé « de parti pris ou d'idéologie » et parce que son autorité pouvait « être méconnue de ceux qui n'admettent d'autres arguments que les faits et les chiffres », que l'économiste avait considéré que « l'on pouvait reprendre l'étude de l'État et de sa mission ». Il ajoutait que, de surcroît, « la plupart des réflexions » qu'il soumettait ainsi au lecteur étaient « antérieures au dernier livre d'Herbert Spencer » puisqu'elles avaient « formé la matière de [son] cours au Collège de France dans l'année 1883-1884 »²⁹⁸. Paul Leroy-Beaulieu n'en concluait pas moins l'ouvrage sur une note que Spencer aurait pu faire sienne :

²⁹² Herbert SPENCER, *The man versus the state ; containing « the new toryism », « the coming slavery », « the sins of legislators » and « the great political superstition »*, reprint from *The Contemporary review* with a postscript, London & Edinburgh, Williams & Norgate, 1885.

²⁹³ Herbert SPENCER, *L'individu contre l'État*, Paris, Félix Alcan, 1885.

²⁹⁴ Michael W. TAYLOR (dir.), *Herbert Spencer and the Limits of the State. The Late Nineteenth-Century Debate Between Individualism and Collectivism*, Bristol, Thoemmes Press, 1996, p. VIII-IX.

²⁹⁵ Gaston RAGEOT, « Herbert Spencer et la philosophie de la vie », *Revue des deux mondes*, vol. 22, Août 1904, p. 828-829.

²⁹⁶ Voir, notamment : Michael W. TAYLOR, *Men Versus the State: Herbert Spencer and Late Victorian Individualism*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

²⁹⁷ Michael W. TAYLOR (dir.), *Herbert Spencer and the Limits of the State*, op. cit., p. VIII-IX (à l'exception de l'introduction de M. W. Taylor, l'ouvrage est composé de textes parus entre 1883 et 1899 qui permettent de saisir le contexte politique et intellectuel - principalement autour de débats relatifs à l'individualisme et au collectivisme - de la parution de l'ouvrage d'Herbert Spencer au Royaume-Uni).

²⁹⁸ Paul LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions* [1890], op. cit., p. 3.

« C'est au pur collectivisme que graduellement certains docteurs veulent conduire l'État moderne. Ils l'y acheminent par des chemins détournés, par des étapes discrètes. Or le collectivisme partiel ou le collectivisme total, c'est, à des degrés divers, la déchéance de la civilisation européenne. »²⁹⁹

En 1891, dix mois après la première, une deuxième édition de l'ouvrage fut publiée. Dans la préface aux accents presque messianiques qu'il y donna, le publiciste persistait dans cette assimilation entre socialisme et étatismes. Il accusait en effet les « gouvernements, en quête de popularité facile » de se jeter « de plus en plus dans la voie du *socialisme d'État* » et ajoutait :

« Les socialismes prétendus conservateurs éclosent de toutes parts. Ils tracent des programmes pour enchaîner la liberté humaine et l'offrir en holocauste au dieu nouveau, l'État. Ce dieu a ses jours comptés, comme tous les faux dieux. (...) Puissions-nous contribuer à réduire le nombre de ses adorateurs et à sauver la civilisation occidentale de la nouvelle servitude dont on la menace ! »³⁰⁰

Dès 1891, dans un compte rendu publié par la revue *Political Science Quarterly*, Richmond Mayo-Smith, professeur d'économie politique à l'université de Columbia, reprocha à Paul Leroy-Beaulieu de se faire « à lui-même une grande injustice » : par son intransigeance à l'égard de toute extension des attributions de l'État, il avait choisi la « mauvaise méthode pour combattre le danger » socialiste. S'il souscrivait tout à fait à la nécessité d'un tel combat, Richmond Mayo-Smith reprochait à l'économiste français l'assimilation qu'il opérait entre socialisme et étatismes. C'est certainement pour la même raison que Joseph Schumpeter résuma la contribution de Paul Leroy-Beaulieu à l'économie politique française des années 1870-1914, à un antiétatisme qui le conduisait à considérer que « la tâche principale des économistes consiste à réfuter les doctrines socialistes et à combattre les mensonges abominables contenus dans toute espèce de projet de réforme sociale ou d'intervention de l'État »³⁰¹.

Paul Leroy-Beaulieu n'était toutefois ni le premier, ni le seul à associer fonctionnarisme et socialisme. Dès 1871 par exemple, le directeur départemental des PTT de l'Aude, collaborateur régulier de la *Revue des deux mondes*, proposa son analyse du « fonctionnarisme dans l'État » en partant d'un constat – datant de 1850 et emprunté au député monarchiste de l'Yonne, Claude Raudot – selon lequel la France comptait « 600 000 fonctionnaires au moins ». Pour Henri Blerzy, répondre à ce « mal » supposait de rendre aux fonctionnaires « l'individualité et l'activité personnelle » en

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 436.

³⁰⁰ « Préface à la deuxième édition », 15 septembre 1890 : Paul LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions*, 3^e édition revue et augmentée, Paris, Guillaumin, 1900, p. IX-X.

³⁰¹ Joseph A. SCHUMPETER, *Histoire de l'analyse économique*, III : *L'âge de la science (de 1870 à J.M. Keynes)*, Paris, Gallimard, 1983, p. 128-129 (édition originale chez Oxford University Press, 1954). J. Schumpeter portait ce jugement non seulement sur Paul Leroy-Beaulieu mais sur l'ensemble des « noms les plus remarquables » des contributeurs du *Journal des économistes* dont le « groupe constituait une école » (caractérisée par cet antiétatisme) : Jean Courcelle-Seneuil, Pierre Émile Lévassier, Gustave de Molinari, Yves Guyot et Maurice Block (dont on retrouvera quelques-uns dans les pages suivantes).

introduisant, notamment, « les usages commerciaux dans la gestion des affaires de l'État » afin, par exemple, de proportionner le salaire des agents à la qualité et à la quantité du « travail accompli ». Surtout, au nom de la supériorité des compagnies d'assurance privées, plus souples et plus avantageuses pour les souscripteurs, il appelait à l'abrogation de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, « exemple curieux de l'influence que les théories socialistes exercèrent sur les esprits qui s'en croyaient les plus exempts à l'époque où ces théories étaient le plus combattues »³⁰². Annonceuse des arguments qui allaient se développer dans les deux décennies suivantes, une telle position restait toutefois marginale dans les années 1870. Ce n'est, en effet, qu'à partir des années 1890, alors que le socialisme sortait progressivement des « adolescences » des années 1871-1895 pour faire « irruption sur la scène nationale »³⁰³, que l'assimilation se fit systématique. Comme l'explique Nicolas Delalande, les libéraux identifiaient ce « fléau » à toute promotion de l'extension des attributions de l'État :

« Cette peur du socialisme, comme force qui contaminerait le corps social, est très forte dans les années 1890, surtout après les élections législatives qui ont vu l'entrée à la Chambre de trente-trois députés socialistes. Le socialisme visé est à la fois celui de Karl Marx et de ses disciples, mais également celui des "socialistes de chaire" allemands, notamment Adolf Wagner et Gustav Schmoller, qui justifient l'intervention et le renforcement de l'État au nom de principes conservateurs. (...) Dans les années 1890, le terme de "socialiste" devient une insulte que les libéraux, les membres de la Société d'économie politique en particulier, lancent à tous ceux qui osent se déclarer favorables à l'intervention, même limitée, de l'État dans les domaines économiques et sociaux. »³⁰⁴

La dénonciation du fonctionnarisme constitua ainsi, au cours des années 1890, le point commun d'une constellation libérale divisée quant aux réponses à apporter à la « question sociale », mais partageant un même refus de l'extension des attributions étatiques³⁰⁵. S'il fallait apaiser la « peur sociale éprouvée par la bourgeoisie » face au

³⁰² Henri BLERZY, « Le fonctionnarisme dans l'État », *Revue des deux mondes*, vol. 95, Septembre 1871, p. 444-459 ; On pourra consulter l'exposé des motifs, le texte de la loi et certains débats du corps législatif qui précédèrent son adoption dans Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, tome 53, Paris, Impr. Pommeret et Moreau, 1853, p. 192-208 ; Les critiques d'Henri Blerzy s'inscrivaient dans un mouvement plus large de contestation, en marge des critiques du fonctionnarisme, de la loi du 9 juin 1853 dont Guy Thuillier a rendu compte dans : Guy THUILLIER, *Les pensions de retraite des fonctionnaires au XIX^e siècle*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1994 (voir en particulier « Capitalisation ou répartition. Le débat des années 1871-1883 », p. 115-139).

³⁰³ Madeleine REBÉRIOUX, « Le socialisme français de 1871 à 1914 », dans Jacques DROZ (dir.), *Histoire générale du socialisme*, t. 2 : 1875-1918, 2^e édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 133-236 (expressions citées p. 136, 160 et 172).

³⁰⁴ Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.*, p. 240-243 (citation p. 240 et 241).

³⁰⁵ Comme l'ont très bien montré Giovanna PROCACCI, *Gouverner la misère. La question sociale en France, 1789-1848*, Paris, Le Seuil, 1999 ; et André GUESLIN, *L'invention de l'économie sociale. Idées, pratiques et imaginaires coopératifs et mutualistes dans la France du XIX^e siècle*, nouvelle édition révisée et augmentée, Paris, Economica, 1998, la question était plus ancienne. Toutefois, le contexte des années 1880-1890 avait ravivé les interrogations, en particulier après l'exposition universelle de 1889 qui signa, sinon l'acte de naissance, la consolidation d'une « nébuleuse réformatrice » à laquelle

développement des revendications ouvrières par la mise en œuvre d'une « réforme sociale » qui était « indispensable si l'on voulait atteindre la paix sociale »³⁰⁶, c'était aussi pour répondre au danger que représentait l'attraction croissante des solutions socialistes. L'encyclique fondatrice du catholicisme social, *Rerum Novarum* (des choses nouvelles), publiée par le pape Léon XIII le 15 mai 1891, procédait elle-même à une mise en garde contre les dangers du socialisme à travers de nombreuses références à la nécessité de limiter les attributions de l'État. Prônant la suppression de la « propriété des biens privés » dont l'administration devait « revenir aux municipalités ou à l'État », cherchant à substituer « à la providence paternelle la providence de l'État », les socialistes allaient « contre la justice naturelle et [brisaient] les liens de la famille » sur la base d'une théorie « dénaturant les fonctions de l'État » (cette dernière formule étant répétée à deux reprises dans le texte de l'encyclique). Le pape n'entendait pas proscrire toute intervention de l'État dans le domaine social, mais l'encyclique insistait tout particulièrement sur ce que l'on pourrait qualifier ici de la priorité à accorder aux initiatives privées – celle de la famille d'abord, « société très petite sans doute, mais réelle et antérieure à toute société civile », mais aussi celle de « sociétés privées », confréries, congrégations, ordres religieux ou associations – celle de l'État ne s'imposant qu'en tout dernier ressort³⁰⁷. Les spécialistes de l'histoire du christianisme social s'accordent à considérer que la réception de cette encyclique fut tardive et qu'elle ne fut réellement considérée comme fondatrice d'un catholicisme social que dans les deux décennies qui suivirent³⁰⁸. Toutefois, force est de constater que les positions préconisées correspondaient tout à fait à celles que certains libéraux français défendaient lorsqu'ils s'attaquaient aux dangers du socialisme.

L'exemple de Léon Say est, à ce titre, très révélateur. Vantant les encycliques de Léon XIII comme célébration de « la liberté humaine » et de « la responsabilité individuelle », il considérait que c'était dans « l'initiative privée, essentiellement patronale, mais aussi ouvrière » (*via* les mouvements mutualiste et coopératif) que se trouvaient les « remèdes aux difficultés sociales que [rencontrait] une partie de la

appartiendront, comme nous le verrons plus loin, de nombreux acteurs de la statistique des fonctionnaires. À ce sujet on consultera avec grand profit : Janet HORNE, *Le Musée social. Aux origines de l'État providence*, Paris, Belin, 2004 ; ainsi que Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 2000 ; Sur les mutations du libéralisme dans ce contexte et dans une perspective internationale, voir Catherine AUDARD, *Qu'est-ce que le libéralisme ? Éthique, politique, société*, Paris, Gallimard, 2009 (le chapitre IV en particulier « Individu et société : le "nouveau" libéralisme social », p. 255-335).

³⁰⁶ Janet HORNE, *Le Musée social, op. cit.*, p. 28 et 85.

³⁰⁷ « *Rerum Novarum*, Lettre encyclique de sa sainteté le pape Léon XIII, donnée à Rome, près Saint-Pierre, le 15 mai 1891, l'an XIV de Notre Pontificat », version française en ligne : http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/index_fr.htm [valide le 20 avril 2013]

³⁰⁸ Patrick HARISMENDY, « Une encyclique chez les protestants ? (*Rerum Novarum*) », *Autres Temps. Cahiers d'éthique sociale et politique*, vol. 47, n° 1, 1995, p. 46-62 ; Denis PELLETIER, « À propos de *Rerum novarum*. Écriture, contenu et réception d'une encyclique », Actes du colloque international, Rome, 18-20 avril 1991, Rome, École française de Rome, 1997 », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 60, 1998, p. 151-152.

population française »³⁰⁹. En 1889, l'ancien ministre des Finances fut le rapporteur de la « section d'économie sociale » de l'Exposition universelle. Celle-ci avait été imposée en 1887 par le gouvernement³¹⁰ mais son organisation fut intégralement contrôlée par les « réformateurs libéraux » qui firent en sorte de neutraliser une section « consacrée à "l'intervention économique des pouvoirs publics" » qui avait, elle aussi, été imposée par le gouvernement en 1888³¹¹. Témoignage du fait qu'il « existait un libéralisme non dépourvu d'une conscience sociale », comme le souligne Janet Horne, la section avait toutefois « été conçue sur la base d'une définition étroite du libéralisme, qui exaltait le rôle des initiatives soutenues par l'employeur et tenait l'État à l'écart du champ de la politique sociale », faisant des initiatives patronales et du mouvement associatif les deux « approches principales de la réforme sociale »³¹². Si Léon Say était prêt à convenir que « l'axiome "laissez faire, laissez passer" n'[était] pas acceptable dans toutes les hypothèses »³¹³, il n'avait toutefois pas de mot assez dur contre un « socialisme d'État » auquel il consacra, au fil des années 1880 et 1890 plusieurs conférences et publications³¹⁴. Pour l'ancien ministre des Finances, toute occasion était ainsi prétexte à souligner les dangers représentés par un « ennemi bien plus redoutable » que le « collectivisme » des « socialistes de doctrine », le « socialisme bourgeois » qui avait justement été « imaginé pour combattre le socialisme dogmatique et révolutionnaire » en Allemagne³¹⁵. Au milieu des années 1880, il milita, partout où c'était possible, contre la séduction de solutions interventionnistes qu'il considérait comme de faux obstacles aux socialistes :

- Au Cercle Saint-Simon³¹⁶ en 1884, qui l'invita à « faire une conférence sur un sujet économique », au lieu de quoi il leur en fit deux sur le socialisme d'État³¹⁷ ;

³⁰⁹ Paul-Jacques LEHMANN, *Léon Say ou le Libéralisme assumé*, Paris, Les Belles Lettres, 2010, p. 249-250.

³¹⁰ Janet HORNE, *Le Musée social*, *op. cit.*, p. 85.

³¹¹ Christian TOPALOV, « Les « réformateurs » et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche », dans *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, p. 33.

³¹² Janet HORNE, *Le Musée social*, *op. cit.*, p. 94.

³¹³ Paul-Jacques LEHMANN, *Léon Say*, *op. cit.*, p. 249.

³¹⁴ Le chapitre 6 « Le refus du socialisme » (p. 239-252) de la biographie précitée offre un court résumé du point de vue de L. Say en ce domaine auquel on pourra éventuellement se référer en guise d'introduction à la lecture de la seconde partie de LÉON SAY, *Les finances de la France sous la Troisième République*, t. IV : *La liberté économique. Protectionnisme - Socialisme (1870-1896)*, Paris, Calmann-Lévy, 1901 où André Liesse (responsable de la publication des quatre tomes des *Finances de la France sous la Troisième République* a regroupé ses principales interventions à ce sujet ; On pourra aussi consulter LÉON SAY, *Le socialisme d'État. Conférences faites au Cercle Saint-Simon*, Paris, Calmann Lévy, 1884 (qui fut réédité à l'identique en 1890).

³¹⁵ LÉON SAY, « Le socialisme d'État. Conférence faite à la Société industrielle d'Amiens le 10 novembre 1894 », *Journal des économistes*, XX, Novembre 1894, p. 161-191.

³¹⁶ Fondé entre 1881 et 1883, le Cercle Saint-Simon (ainsi nommé parce que situé au n°215 du boulevard Saint-Germain et n°2 de la rue Saint-Simon) correspondait au « siège central de la Société [historique] » fondée simultanément afin de « faciliter les relations entre les hommes d'études, de leur fournir tous les moyens d'informations scientifiques, d'encourager la jeunesse au travail sérieux ». Les adhérents y

- À la Société de statistique de Paris³¹⁸ en 1885, année durant laquelle il en était le président, où il saisit l'occasion d'une intervention sur les statistiques internationales pour fustiger les prétentions des « socialistes de la chaire » à promouvoir « l'intervention de l'État » sur la base de la « méthode expérimentale » que représentait « la méthode statistique »³¹⁹ ;
- Au meeting annuel de la Ligue pour la défense de la Liberté et de la Propriété en Angleterre³²⁰, où il fut appelé à prononcer une conférence sur le « socialisme municipal et le socialisme d'État », le premier étant « le vice caché de l'excès du fédéralisme et de l'autonomie communale » tandis que le second était celui, « beaucoup plus facile à cerner de la centralisation à outrance et de l'État maître et père de tous les citoyens »³²¹.

L'approche changea dans les années 1890 : les « questions sociales », qui avaient été « reléguées jadis dans les spéculations de quelques esprits agités et souffrants, traitées dans des révoltes et mises au ban de la politique », faisaient leur entrée « dans le domaine des préoccupations gouvernementales »³²². Dès lors, ce furent les mesures prises par les gouvernements républicains qui firent l'objet des attaques de Léon Say. En effet, si la France avait déjà connu les manifestations d'une première sorte de socialisme d'État, « celui qui fait de l'État un industriel » (avec la prétention au rachat des chemins de fer, le monopole des tabacs et allumettes, etc.), elle s'engageait désormais dans une forme plus insidieuse, celle qui « règle l'industrie ». Ainsi, du « repos du dimanche », aux « projets en discussion sur l'assurance contre les accidents professionnels », en passant par les lois sur l'hygiène et la sécurité ou sur le travail des enfants et des femmes dans les établissements industriels, toutes les mesures sociales

trouvaient notamment une bibliothèque et pouvaient assister à des conférences qui, pour la plupart, étaient publiées dans le *bulletin* de la société. Informations tirées de : Gabriel MONOD, « Rapport lu dans l'assemblée générale extraordinaire du 11 novembre », *Bulletin de la Société historique et Cercle Saint-Simon*, vol. 1, 1883, p. 1-12 (Gabriel Monod, fondateur de la *Revue historique* en 1876, était alors président de cette Société sans lien avec la revue. Parmi les conférenciers de l'année 1883, on trouvait Albert Sorel, Hippolyte Taine ou encore Ernest Renan).

³¹⁷ Léon SAY, *Le socialisme d'État* [1884], *op. cit.*, p. 1.

³¹⁸ Société savante fondée le 5 juin 1860, la SSP était alors, selon Zheng Kang, tant par son origine que par sa composition initiale, un « bastion des économistes libéraux ». Zheng KANG, « La société de statistique de Paris au XIX^e siècle : un lieu de savoir social », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 134, n° 3, 1993, p. 50-51.

³¹⁹ Léon SAY, « Vingt-cinquième anniversaire de la fondation de la société de statistique de Paris. La statistique internationale », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 26, n° 11, Novembre 1885, p. 433-437.

³²⁰ Ligue principalement composée de conservateurs dont la devise était « Individualisme versus Socialisme » : Herbert SPENCER, *L'individu contre l'État*, *op. cit.*, n. 3 p. 25.

³²¹ « Socialisme municipal et socialisme d'État. Discours prononcé au meeting annuel de la ligue pour la défense de la liberté et de la propriété en Angleterre, le 30 juin 1886 » repris dans Léon SAY, *Les finances de la France sous la Troisième République*, t. IV, *op. cit.*, p. 305-310.

³²² « La politique d'apaisement et la question sociale. Discours prononcé au théâtre de Pau, le 13 janvier 1892 », repris dans *Ibid.*, p. 321-344.

envisagées par les gouvernements républicains des années 1890 ne constituaient, pour Léon Say, que des « productions du socialisme d'État » qui conduisaient à une « trop grande élimination de l'action individuelle et un trop grand développement de l'action de l'État »³²³.

Face à cette propension croissante des gouvernements républicains à intervenir dans la marche des industries privées par des « loi prétendument protectrices »³²⁴ les réformateurs libéraux multiplièrent les interventions et publications destinées à dénoncer les solutions socialistes se focalisant de plus en plus explicitement sur l'argument du fonctionnarisme. Le frère de Paul Leroy-Beaulieu, Anatole, historien et membre libre de l'académie des sciences morales et politiques depuis 1887, était lui aussi particulièrement actif dans cette lutte. Publiant, entre 1894 et 1895, une série d'articles consacrés au « règne de l'argent » dans la *Revue des deux mondes*, il fustigeait ces « naïfs bourgeois, dupes d'apparentes similitudes [qui faisaient] écho aux bruyantes déclamations des radicaux socialistes » relatifs à la suppression des « monopoles ploutocratiques » et appelant à « centraliser aux mains de l'État (jadis, on aurait dit aux mains du roi) toute la puissance économique et financière de la nation » :

« Institutions de crédit, assurances, voies ferrées, sociétés de transport ou d'éclairage, aux favoris du peuple et à leurs amis, toutes les places, toutes les grasses ou maigres prébendes, trop longtemps accaparées par les détenteurs du capital ; car il est de foi, aujourd'hui, que le caprice des foules et l'investiture populaire confèrent toutes les capacités. Voilà, en fin de compte, à quoi se ramène, pour beaucoup de nos démocrates, la révolution sociale ; et c'est pour cela qu'il faut détruire les grandes compagnies et renverser la « féodalité financière ». La réforme aboutirait, pratiquement, à une extension démesurée du fonctionnarisme »³²⁵.

Cette même année, Anatole Leroy-Beaulieu fonda et prit la présidence du Comité de défense et de progrès social (CDPS)³²⁶ – « émanation directe »³²⁷ de la Société d'économie sociale (SES) fondée en 1867 par Frédéric Le Play³²⁸. À l'occasion de la session de 1895 du congrès d'économie sociale, son président présenta ainsi le CDPS comme « l'enfant » de la SES, « un enfant fidèle à sa mère », dont le but était de

³²³ Léon SAY, « Le socialisme d'État [1894] », *op. cit.*

³²⁴ *Ibid.*, p. 173.

³²⁵ Anatole LEROY-BEAULIEU, « Le règne de l'argent. IV : Les grandes compagnies, l'État et le collectivisme », *Revue des deux mondes*, vol. 127, Février 1895, p. 774.

³²⁶ Il prononça la toute première conférence, dont la thématique annonçait la suite : Anatole LEROY-BEAULIEU, *Pourquoi nous ne sommes pas socialistes ?*, Séance d'ouverture du mercredi 9 janvier 1895, extrait de *La réforme sociale*, Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, 1895.

³²⁷ Selon l'expression de Frédéric AUDREN et Antoine SAVOYE, « Index des juristes de l'École de Le Play. Belgique, Canada, France (1856-1914) Éléments pour une prosopographie », *Les études sociales*, n° 135-136, 2002 ; En outre, dans : SOCIÉTÉ INTERNATIONALE DE SCIENCE SOCIALE, *Historique, liste des membres, travaux de la société, publications*, Paris, Au secrétariat de la société d'économie sociale, 1896, p. 16 le CDPS apparaît bien comme une composante de la Société d'économie sociale.

³²⁸ Sur la Société d'économie sociale, Frédéric Le Play et la bureaucratie qui, par « les développements excessifs qu'elle reçoit journallement, abaisse singulièrement les âmes », voir : « La "réforme sociale" de Le Play » dans Guy THUILLIER, *La bureaucratie en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Economica, 1987, p. 405-424.

constituer une « section de combat de la Société d'économie sociale » correspondant à une « ligue d'action contre le socialisme »³²⁹. Ses activités consistaient à organiser des « conférences sociales », publiées ensuite sous forme d'articles dans la *Réforme sociale*, organe de la SES, eux-mêmes repris dans des brochures. Les activités du CDPS reçurent ainsi une certaine publicité, d'autant plus qu'elles étaient relayées par diverses publications libérales. Dans le *Journal des économistes* par exemple, Gustave de Molinari, disciple de Bastiat, salua ainsi, dès février 1895, la naissance d'un organe proposant « d'opposer à la propagande socialiste, une propagande libérale » – qu'il invitait au passage à ne pas se limiter à une « critique négative du socialisme » mais à adopter une démarche active en proposant un véritable « programme antiétatiste »³³⁰ – tandis que le *Journal des débats*, qui avait été dirigé, entre 1870 et 1885, par Léon Say (gendre du propriétaire, Edgar Bertin³³¹), assurait la promotion des brochures du CDPS par l'insertion de bulletins de souscription et en attirant l'attention de ses lecteurs sur « le programme des conférences » du comité³³². Celles-ci s'inscrivaient dans une logique de confrontation polémique avec les socialistes. En effet, comme l'explique Janet Horne, c'est en 1895 que plusieurs membres du Musée social – institution réformatrice née des suites de l'irruption de l'économie sociale à l'exposition universelle de 1889 – Émile Cheysson, Georges Picot, Albert Gigot, Anatole Leroy-Beaulieu et Eugène Rostand, entamèrent une « campagne d'éradication du socialisme ». Outre les « joutes verbales avec de jeunes défenseurs du socialisme au Quartier latin, et dans des villes de provinces à travers toute la France », elle consista en la participation à « un cycle de débats antisocialiste organisé par la section française de la Ligue de défense pour la liberté et la propriété, d'Herbert Spencer »³³³. Dans ces circonstances, la distinction analytique du socialisme révolutionnaire et du socialisme d'État n'avait plus vraiment cours, comme en témoigne la séance publique du 20 mars 1896 du CDPS, pendant laquelle la question du fonctionnarisme fut abordée sous la forme d'une conférence prononcée par Eugène Rostand (le père d'Edmond) et intitulée « Les solutions socialistes et le fonctionnarisme »³³⁴.

Avocat, ancien adjoint au maire de Marseille et candidat conservateur malheureux aux législatives de 1878 et 1881, Eugène Rostand était entré à la Société d'économie sociale en 1889 et en avait été administrateur en 1891. Acteur central de la nébuleuse

³²⁹ Anatole LEROY-BEAULIEU, *Le comité de défense et de progrès social. Discours prononcé au congrès d'économie sociale (session de 1895)*. Extrait de *La réforme sociale*, Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, 1896, p. 3-4.

³³⁰ Gustave DE MOLINARI, « Chronique économique », *Journal des économistes*, vol. 21, n° 3, Février 1895, p. 318-319.

³³¹ Christian TOPALOV, « Patronages », *op. cit.*, p. 375.

³³² « Nouvelles diverses » et « Comité de défense et de progrès social. Bulletin de souscription », *Journal des débats politiques et littéraires*, 12 janvier 1897.

³³³ Janet HORNE, *Le Musée social*, *op. cit.*, p. 196-206 (citations p. 196).

³³⁴ Eugène ROSTAND, *Les solutions socialistes et le fonctionnarisme*, Séance du vendredi 20 mars 1896, extrait de *La réforme sociale*, Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, 1896.

réformatrice décrite par les contributeurs des *Laboratoires du nouveau siècle*, il était tout particulièrement impliqué dans les questions relatives au crédit populaire et au logement ouvrier. Il fut ainsi président de la caisse d'épargne et de prévoyance des Bouches-du-Rhône (à partir de 1886), fondateur, en 1890, du Centre fédératif pour la propagation du crédit populaire, ainsi que gérant de la Société des habitations insalubres de Marseille et membre du conseil d'administration de la Société française des habitations à bon marché fondée en 1890³³⁵. Réformateur libéral, il avait déjà donné une conférence au CDPS, lors de sa seconde réunion publique, intitulée « le progrès social par l'initiative individuelle »³³⁶. Thème cher à l'auteur qui avait publié un ouvrage à ce sujet en 1892, dans la préface duquel il qualifiait les « thèses de socialisme au sens précis du mot » de « théories de refonte de la société par l'État, par la loi ou la violence »³³⁷. La conférence du 20 mars 1896 lui offrit la possibilité d'ajouter que « le socialisme se résout en fonctionnarisme »³³⁸. Il évoquait pour cela pêle-mêle : des déclarations ou publications de socialistes français, des réformes sociales républicaines réalisées ou en cours de discussion au Parlement ainsi que des exemples étrangers, qu'il s'agisse de réalisations effectives ou de simples projets. Pour l'orateur, il s'agissait principalement de montrer que si les solutions « intégrales et définitives » du socialisme ne sauraient conduire à autre chose qu'à un « fonctionnarisme universel »³³⁹, les solutions « relatives et transitoires », proposées pour « attendre la société future » n'en étaient pas moins dangereuses. Les cibles des attaques successives d'Eugène Rostand correspondaient en réalité à toutes les velléités d'intervention de l'État dans les domaines économiques et sociaux : du marché du blé qui, s'il était contrôlé par l'État, ne nécessiterait pas moins de quatre nouveaux « corps de fonctionnaires », à l'intervention communale en matière de logements ouvriers, qui nécessiterait « un corps d'architectes municipaux sans nombre, de gérants, de concierges, sans compter le personnel financier nécessaire », en passant par la question de l'instruction publique qui, pour être « intégrale pour tous » et gratuite « pour tous » entraînerait un accroissement du personnel enseignant difficile à chiffrer³⁴⁰. Je ne saurais dresser ici la très longue liste des interventions de l'État qu'Eugène Rostand entreprit de contester dans cette conférence, notons toutefois que s'il se défendait d'être partisan « d'un

³³⁵ Informations biographiques tirées de : Antoine Savoye, « Les paroles et les actes : les dirigeants de la Société d'économie sociale, 1883-1914 », Susanna Magri, « La réforme du logement populaire : la Société française des habitations à bon marché, 1889-1914 » et Christian Topalov, « Patronages », dans Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle*, op. cit., p. 91, 247-248 et 371-373.

³³⁶ Eugène ROSTAND, *Le progrès social par l'initiative individuelle*, Séance d'ouverture du vendredi 1^{er} février 1895, extrait de *La réforme sociale*, Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, 1895.

³³⁷ « Préface du 15 décembre 1892 », Eugène ROSTAND, *L'action sociale par l'initiative privée. Avec des documents pour servir à l'organisation d'institutions populaires et des plans d'habitations ouvrières*, Paris, Guillaumin, 1892, p. II.

³³⁸ Eugène ROSTAND, *Les solutions socialistes et le fonctionnarisme*, op. cit., p. 45.

³³⁹ *Ibid.*, p. 23.

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 8-20.

individualisme excessif et systématique qui refuserait à l'État tout rôle »³⁴¹ dans la réforme sociale, l'ensemble des exemples mobilisés atteste plutôt du contraire. Dans une veine plus proche de l'orthodoxie libérale que de l'économie sociale (dont il était l'un des grands représentants) – et alors que les débats en cours dans les milieux réformateurs bouleversaient les frontières entre bienfaisance privée et assistance publique³⁴² – il insistait particulièrement, en prenant l'Allemagne en exemple, sur les « vastes états-majors », la « masse de fonctionnaires », que rendraient nécessaires le développement d'institutions publiques de bienfaisance ou celui de l'intervention de l'État dans le domaine des assurances contre les accidents, le chômage ou le décès³⁴³.

Révélatrice de la persistance d'une argumentation antiétatiste classique chez les réformateurs sociaux, cette conférence d'Edmond Rostand est d'autant plus intéressante qu'elle permet, en creux, de constater que sur le terrain de la critique de l'État, les socialistes mobilisaient un langage similaire. Entretenant de retourner contre eux leurs propres arguments, l'orateur citait en effet diverses déclarations caractéristiques d'une dénonciation socialiste du fonctionnarisme. Celle-ci constituait d'ailleurs sa seule source chiffrée pour appréhender le phénomène :

« "La France se meurt du fonctionnarisme." (*Bruits.*) – Ne chahutez pas, ce n'est pas moi qui parle : c'est un député socialiste de la Seine. (*Rires.*) – "Depuis un quart de siècle, le nombre des fonctionnaires a augmenté dans des proportions inquiétantes : il y a actuellement en France plus de 527.000 fonctionnaires. C'est un fléau qui grandira sans cesse, si l'on n'y remédie rapidement et avec énergie."

C'est M. Michelin qui parle ainsi en tête d'une proposition de loi qu'il vient de soumettre au Parlement. Et M. Jaurès va plus loin : d'après lui, le nombre des fonctionnaires de l'État, du département, de la commune, dépasse 700.000. »³⁴⁴

³⁴¹ *Ibid.*, p. 48.

³⁴² Pour un aperçu des transformations de la période dans le domaine des compétences respectives du public et du privé on pourra consulter : Didier RENARD, « Assistance publique et bienfaisance privée, 1885-1914 », *Politiques et management public*, vol. 5, n° 2, Juin 1987, p. 107-128 ; de son côté, Bruno THÉRET, « Les dépenses d'enseignement et d'assistance en France au XIX^e siècle : une réévaluation de la rupture républicaine », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 46, n° 6, Décembre 1991, p. 1335-1374, offre une analyse financière de la « recomposition du "secteur public" » alors à l'œuvre ; Concernant la diversité des approches libérales de la question sociale au cours de cette période, beaucoup plus diverses et souvent plus nuancées que ne le laissent penser les discours relatifs au nombre des fonctionnaires, voir Janet HORNE, *Le Musée social, op. cit.* ; et Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle, op. cit.*

³⁴³ Eugène ROSTAND, *Les solutions socialistes et le fonctionnarisme, op. cit.*, p. 16-17 ; Le choix de l'assurance relative aux accidents n'est pas anodin. Cette question était en effet alors âprement débattue et allait aboutir à la loi du 9 avril 1898 sur la responsabilité des accidents du travail, « évènement philosophique considérable » révélateur d'une transformation profonde de la société française au tournant du siècle, étudiée magistralement dans : François EWALD, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986.

³⁴⁴ Eugène ROSTAND, *Les solutions socialistes et le fonctionnarisme, op. cit.*, p. 5. Il s'agit du premier paragraphe de l'exposé. Député « républicain, libéral, démocrate, socialiste » Henri Michelin avait en effet prononcé cette phrase à la Chambre au cours de la séance du 17 mars 1894. Il entendait ainsi protester contre le projet de création d'un ministère des Colonies, contre lequel il déposa non une « proposition de loi » mais « à titre d'indication au gouvernement », une « proposition de résolution » selon laquelle les « services des anciennes colonies » seraient « placés sous l'autorité directe des ministres ».

Au terme de son réquisitoire concernant les « solutions relatives et transitoires », Eugène Rostand revenait sur cette évaluation :

« S'il était possible de chiffrer combien chacune des solutions socialistes transitoires que nous venons de parcourir a enfanté de fonctionnaires nouveaux, si nous faisons ensuite une récapitulation et un total, je n'ose vous demander dans quelles myriades, dans quelle pullulation seraient noyés les 700 000 fonctionnaires qui effrayent M. Michelin et M. Jaurès lui-même : je n'ose y penser... Comme dans la légende, ils sont trop ! (*Rires. Applaudissements. Bruit continu et violent, – Fermez vos gueules, tas de déplumés ! ... – Tas d'épiciers, marchands de mélasse !*) »³⁴⁵

La critique du fonctionnarisme était en effet aussi forte du côté des socialistes que de celui des républicains modérés et radicaux ou des antirépublicains. On en trouve par exemple plusieurs manifestations dans les livraisons de 1891 de *La revue socialiste*, sous des plumes et concernant des objets très différents. Entre juin et septembre, s'attelant à dévoiler les « dessous du notariat » au grand public, A. Silvestre, soulignait ainsi que « le grand nombre de lois et de décret ainsi que la légion de fonctionnaires [était] un indice de la corruption et de la décadence d'un peuple, dont le relèvement demande bien d'autres choses ». Pourtant, face au « spectacle affligeant » offert par la malhonnêteté des notaires, dont on « ne comptait plus » ceux qui étaient « en fuite ou en comparution en cours d'assise », sans parler de ceux qui, restant « dans la légalité », n'étaient « pas plus honnêtes »³⁴⁶, il préconisait de supprimer les notaires, d'abolir leurs privilèges et de les remplacer par des fonctionnaires :

« Ceux-ci sont déjà trop nombreux, je l'avoue, mais entre deux maux, il faut choisir le moindre. Quand les notaires ou mieux les fonctionnaires, les employés de l'État qui les remplaceront, seront encadrés avec les autres, tout ne sera pas pour le mieux dans le meilleur des mondes (...). Mon projet n'est donc qu'un pis-aller ; je tiens à bien le dire, et à le prouver, en faisant connaître toute ma pensée sur la plaie dont est affligée notre société, *le fonctionnarisme*. »³⁴⁷

Dans une veine relativement proche de celle de Charles-Ange Laisant, l'auteur considérait que si les « jougs des aristocraties sacerdotales et féodales » avaient été brisés, ils avaient finalement laissé place à « la domination des aristocraties financières, industrielles et administratives ». Toutefois, là où Charles-Ange Laisant voyait dans les fonctionnaires une manifestation du pouvoir de la bourgeoisie, A. Silvestre voyait plutôt celle de la « dernière forme peut-être de l'esclavage de l'antiquité après avoir passé par le servage », le salariat :

« Comme toute servitude, il déprime les caractères, arrête le développement des facultés de l'intelligence, et tarit la source des inspirations nobles et généreuses ; l'homme y passe à l'état de rouage inconscient. Un peuple chez lequel cet élément dominerait ne tarderait pas à disparaître, car

compétents » existants (et non d'un nouveau ministère). *Journal officiel*, 18 mars 1894, p. 575 ; Les 700 000 agents publics cités par Jaurès le sont dans : Jean JAURÈS, « L'État socialiste et les Fonctionnaires (Organisation Socialiste, Chapitre II) », *La revue socialiste*, n° 124, Avril 1895, p. 405, mais aucune source n'est indiquée.

³⁴⁵ Eugène ROSTAND, *Les solutions socialistes et le fonctionnarisme*, op. cit., p. 20.

³⁴⁶ A. SILVESTRE, « Les dessous du notariat », *La revue socialiste*, n° 78, Juin 1891, p. 732-733.

³⁴⁷ A. SILVESTRE, « Les dessous du notariat (suite et fin) », *La revue socialiste*, n° 81, Juin 1891, p. 306.

il stérilise tout ; comptant sur ses fonctionnaires, il s'endort et se pétrifie. Les anciens Égyptiens et les Romains, accablés d'impôts et devenus paperassiers, ont dû, en grande partie, au fonctionnarisme, leur disparition de la scène du monde. »³⁴⁸

Le fondateur et directeur de la revue, Benoît Malon, considérait, lui aussi – dans la préface au second volume du *Socialisme intégral*, reproduite dans la revue en octobre 1891 – que « la liberté du travail n'[était] plus qu'une légende », dans un « système de production capitaliste qui, de plus en plus, [envahissait] tous les compartiments de la vie sociale, dont il [évinçait] rapidement la petite industrie, le petit commerce et la petite propriété ». En outre, rejoignant Charles Beauquier, qui dénonçait « si méritoirement » le « parasitisme administratif » en France, il précisait que « le premier article de [son] programme [comportait] l'épuration de cette tourbe paresseuse et gaspilleuse, véritable stratification de sinécuraires laissés là par tous les régimes, et à laquelle chaque ministère ajoute une couche nouvelle ». Pour autant, s'il se défendait contre les accusations des libéraux de « sacrifier la liberté économique au fonctionnarisme universel », il n'en considérait pas moins nécessaire une extension des attributions de l'État, ici encore au nom d'une sorte de moindre mal. Il considérait en effet que le « peuple travailleur » en était réduit à choisir entre « l'asservissement aux grandes compagnies (ou à des collectivités patronales quelconques) et le travail socialement organisé et s'effectuant sous le haut contrôle soit de l'État, soit de la Commune »³⁴⁹. Il faut noter l'importance de l'expression « socialement organisé » que l'on retrouverait un mois plus tard sous la plume d'Henri Brissac, dans un article consacré à la « société collectiviste ». Partant lui-aussi du constat selon lequel les fonctionnaires étaient « infiniment trop nombreux », et insistant sur le fait qu'il s'agissait d'une « vérité » constituant une « critique fondamentale » du socialisme, il revenait sur la nature et la situation des fonctionnaires en régime capitaliste, et sur ce que ces dernières seraient en régime collectiviste. D'abord, disparaîtraient « les soldats, les prêtres, les commis des douanes, des octrois, etc. » et seraient « infiniment réduits les magistrats, les policiers, les gendarmes, etc. » Ce ne serait toutefois pas le cas des « employés des postes, des chemins de fer de l'État, les professeurs » dont il contestait le fait qu'ils soient trop nombreux, « en élaguant, bien entendu, les sinécures ». Ici encore, l'auteur ramenait les fonctionnaires à leur condition de salariés qui, comme ceux de « l'agriculture, de l'industrie et de la bureaucratie privée », pliaient « sous l'exploitation, l'oppression, sous leurs diverses formes ». Ainsi, pour Henri Brissac, la question du fonctionnarisme

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 307.

³⁴⁹ Benoît MALON, « Une préface », *La revue socialiste*, n° 82, Octobre 1891, p. 394-395 ; repris de Benoît MALON, *Le socialisme intégral*, 2^e partie : *des réformes possibles et des moyens pratiques*, Paris, Félix Alcan, 1891, p. XI-XX ; Sur cet ouvrage, voir Philippe CHANIAL, « Le socialisme intégral de Benoît Malon comme morale et religion de la solidarité », *Revue socialiste*, n° 38, 2010, p. 15-20.

ne se poserait pas dans une société socialiste puisque « les salariés de gouvernement, comme les salariés du patronat, [feraient] place à des travailleurs sociaux »³⁵⁰.

Quand Eugène Rostand mobilisait les propos de Jean Jaurès pour souligner une contradiction entre son rejet du fonctionnarisme et ses propositions socialistes, il négligeait certains aspects d'une argumentation très proche de celle qui vient d'être évoquée. En effet, pour le député socialiste du Tarn entré à la Chambre en 1893, accuser les socialistes de souhaiter renforcer l'État et aggraver le fonctionnarisme, c'était se rendre victime d'une « confusion » selon laquelle « l'État socialiste [serait] le développement de l'État actuel, c'est-à-dire de la contrainte, de la bureaucratie, des monopoles »³⁵¹. Or, si l'État était « écrasé de militarisme » – comme en témoignait notamment « l'intervention permanente de l'armée à Aubin, à la Ricamarie, à Decazeville, à Fourmies, à Carmaux » – il était aussi « surchargé de fonctionnarisme ». Pour Jean Jaurès, ce phénomène était intrinsèque au « régime actuel des sociétés ». La nation ayant trouvé « sa forme politique », mais pas encore « sa forme sociale », la République existait « de nom » mais pas réellement « de fait ». En outre, « les régimes tombés [avaient] légué à la République, dans presque toutes les administrations, un personnel de fonctionnaires rétrogrades qui avaient contracté l'arrogance des antichambres monarchiques : quelques-uns des plus compromis [avaient] disparu : la plupart [étaient] restés »³⁵². On retrouve ici un raisonnement proche de celui de Charles-Ange Laisant qui considérait que par la nature même de la bureaucratie, les fonctionnaires ne pouvaient être que réactionnaires. Ainsi, pour Jaurès :

« Tant qu'une commotion socialiste n'aura pas transformé les conditions générales d'existence, les fonctionnaires seront toujours entraînés ou condamnés à des partialités hautaines contre la démocratie, et toujours soumis en retour aux méfiances oppressives, et au caprice des politiciens. »³⁵³

Pour comprendre une telle position, qui entrerait en contradiction avec celle que les libéraux avaient construite en faisant du socialisme une véritable « doctrine du recours à l'État »³⁵⁴, il faut garder à l'esprit que le socialisme s'était d'abord construit sur une base antiétatiste. Avant la dissolution de la première internationale, les tendances à l'œuvre dans la pensée socialiste s'agençaient plutôt autour du clivage sur la question du socialisme autoritaire (les marxistes) et antiautoritaire (les bakouninistes). Ce clivage reposait justement sur la question du rapport à l'État :

³⁵⁰ Henri BRISSAC, « La société collectiviste (suite) », *La revue socialiste*, n° 83, Novembre 1891, p. 605-606.

³⁵¹ Jean JAURÈS, « L'État socialiste et les Fonctionnaires [1895] », *op. cit.*, p. 385.

³⁵² *Ibid.*, p. 390-392 et 398-399.

³⁵³ *Ibid.*, p. 400.

³⁵⁴ Marc Olivier BARUCH, « La gauche et l'État », dans Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 2, XX^e siècle : à l'épreuve du pouvoir*, Paris, La Découverte, 2004, p. 542.

« Je ne suis point communiste parce que le communisme concentre et fait absorber toutes les puissances de la société dans l'État, parce qu'il aboutit nécessairement à la centralisation de la propriété entre les mains de l'État, tandis que, moi, je veux l'abolition de l'État, l'extirpation radicale de ce principe de l'autorité et de la tutelle de l'État, qui, sous le prétexte de moraliser et de civiliser les hommes, les a jusqu'à ce jour asservis, opprimés, exploités et dépravés. »³⁵⁵

Ce clivage à l'origine de la première scission du mouvement socialiste montre l'importance de la question du rapport à l'État dès les origines du mouvement socialiste. Toutefois, à ce stade, tous les socialistes, anarchistes ou marxistes, s'entendaient sur « la conception de l'État comme n'étant que le moyen par lequel la classe économiquement dominante renforce sa puissance d'exploitation de la classe dominée »³⁵⁶. En 1895, Jean Jaurès considérait ainsi que « l'État qui est patron, résiste comme tous les patrons : il est, lui aussi, un capitaliste, un bourgeois, un exploiteur », puisque, « comme patron » justement, il « reste serf des conditions économiques communes » de « l'ordre social » et que « comme producteur », il « subit les fatalités économiques de la fatalité présente » :

« Que le patron s'appelle État ou Schneider, c'est toujours la même dépendance et la même misère, et si l'organisation socialiste devait être l'extension du patronat actuel de l'État, des services publics de travaux tels qu'ils fonctionnent aujourd'hui, elle ne serait qu'une immense duperie. »³⁵⁷

Tant pour les socialistes que pour les libéraux, l'État constituait donc une sorte d'impensable politique en dehors d'une stricte limitation de ses attributions pour les uns ou de l'objectif de sa disparition pour les autres. Cela explique que jusqu'au milieu des années 1890, le nombre des fonctionnaires ne fut pas véritablement constitué en objet d'investigation. Certes, quelques chiffres pouvaient être cités çà et là, mais le caractère excessif du « nombre des fonctionnaires » relevait plutôt d'une certitude partagée par tous, sans qu'il ne soit jamais nécessaire d'appuyer le propos par des chiffres communément admis. Dès lors, le fonctionnarisme se résumait à une sorte d'argument péremptoire commun, certes mobilisé à des fins contradictoires, dont la cible était moins le nombre réel des fonctionnaires, qui importait donc peu, que l'État lui-même.

2. Naissance d'une interrogation statistique : timidité parlementaire et activisme statisticien

Un tel contexte de dénonciations permanentes entraîna toutefois progressivement l'éclosion d'une véritable interrogation statistique. Totalement absente des priorités

³⁵⁵ Allocution de Bakounine au Congrès de la Ligue de la Paix et de la Liberté, septembre 1868 – cité par Jean MAITRON, *Le mouvement anarchiste en France*, t. 1 : *des origines à 1914*, Paris, éd. François Maspero, 1975, p. 15.

³⁵⁶ Marc Olivier BARUCH, « La gauche et l'État », *op. cit.*, p. 544.

³⁵⁷ Jean JAURÈS, « L'État socialiste et L'État patron (Organisation Socialiste, Chapitre III) », *La revue socialiste*, n° 126, Avril 1895, p. 641-647.

gouvernementales³⁵⁸, c'est moins dans les quelques soubresauts parlementaires qu'il faut en chercher l'origine que dans l'engagement de statisticiens actifs dans les réseaux de la « nébuleuse réformatrice » de la fin du XIX^e siècle. Leur activisme s'inscrivait à la fois dans une volonté de légitimation et de renforcement de la statistique administrative et dans la continuité des dénonciations contemporaines du « fonctionnarisme ». Finalement, s'il fallait en prendre la mesure, c'était d'abord pour le combattre et tenter de mettre fin à ce fléau.

Une entrée progressive dans l'arène parlementaire

Au-delà des envolées dénonciatrices et des accusations péremptoires autour du fonctionnarisme, la question du nombre exact des agents employés par l'État fut parfois soulevée par les parlementaires. Au long de la seconde moitié du XIX^e siècle, on peut distinguer trois moments spécifiques au cours desquels la question fut explicitement posée.

La plus ancienne réclamation parlementaire concernant l'établissement d'un état des effectifs que j'ai pu identifier remonte aux années 1849-1850³⁵⁹. Theodore Zeldin, dans le premier tome de son *histoire des passions françaises*, note que « lorsqu'en 1848 on demanda au gouvernement de publier la liste de tous ses employés, il s'y refusa en s'abritant derrière l'ampleur excessive de la tâche, affirmant qu'il y faudrait cinquante volumes »³⁶⁰. Luc Rouban souligne, quant à lui, « le projet [qui] fut abandonné » d'un « compte détaillé de tous les agents de l'État, des départements et des communes » imposé par l'article 22 de la loi de finances de 1849³⁶¹. En fait, les articles 22 et 23 de la loi disposaient non seulement que le gouvernement devrait fournir un tel compte, mais aussi une liste nominative des agents ainsi qu'un état des emplois créés depuis 1830 :

« [Art. 22] Avant le 1^{er} octobre 1849, le ministre des Finances fera distribuer aux membres de l'Assemblée législative un état détaillé de tous les emplois rétribués par l'État, les départements et les communes, avec mention du chiffre des traitements.

³⁵⁸ Luc Rouban souligne ainsi que « l'analyse de toutes les déclarations d'investitures des présidents du Conseil entre 1876 et 1914 montre ainsi que la question du nombre des fonctionnaires n'est jamais abordée comme priorité par les nouveaux gouvernements » et que l'on « ne trouve pas trace d'une association claire entre les effectifs de la fonction publique et la réduction des dépenses » dans les projets d'économies des années 1880 tandis que ce fut la question de la réforme fiscale qui s'y imposa dans les années 1890. Voir : Luc ROUBAN, « Le nombre des fonctionnaires », *op. cit.*, p. 591.

³⁵⁹ Bien entendu, les préoccupations relatives aux dépenses de personnel ne datent pas du milieu du XIX^e siècle. Toutefois, la documentation consultée laisse penser qu'avant les années 1850, les interrogations portaient exclusivement sur le volume des traitements, dont des états avaient été réclamés dès les années 1820. Voir : Héliou de LUÇAY, *Mélanges de finances et d'économie politique et rurale*, Clermont, Impr. Daix frères, 1889, n. 2 p. 44-45 (l'auteur, vicomte, était, lors de la publication de l'ouvrage, « ancien maître des requêtes » au Conseil d'État et membre de la société nationale d'agriculture ; il fut élu correspondant de l'Académie des sciences morales et politiques en 1891).

³⁶⁰ Theodore ZELDIN, *Histoire des passions françaises (1848-1945)*, t. 1 : *Ambition et amour*, Paris, Payot & Rivages, 2003, p. 179 (première édition originale chez Oxford University Press, 1973).

³⁶¹ Luc ROUBAN, « Le nombre des fonctionnaires », *op. cit.*, n. 2 p. 585.

[Art. 23] Il sera publié par le citoyen ministre des Finances un contrôle général qui portera les noms et prénoms, emplois et grades de tous les citoyens touchant de l'État des traitements, retraites, émoluments, soldes, dotations, Légion d'honneur, indemnités, en un mot rétributions quelconques, avec le détail de ce qu'ils auront reçu dans le courant de l'année 1848.

Les emplois créés depuis le 29 juillet 1830 seront désignés dans ce contrôle par la date de leur création.

Il y aura dans ce contrôle un tarif de soldes, frais de représentation, logement, prestation de toute nature, et rétributions des emplois. Il en sera fourni un exemplaire à tous les membres de l'Assemblée législative, avant le premier décembre 1849. »³⁶²

Il s'agissait donc certes de dresser un état de la situation des effectifs de l'État, des départements et des communes en 1848 mais aussi, et probablement surtout, de faire le bilan de l'augmentation du nombre des fonctionnaires sous la monarchie de Juillet à l'occasion de l'avènement de la II^e République. La démarche s'inscrivait de la sorte dans une logique classique de dénonciation du régime précédent et d'identification éventuelle des fonctionnaires à épurer. L'échec de la mesure s'explique certainement par la célérité avec laquelle le Parlement exigeait ces listes du gouvernement. Adoptée le 19 mai, la loi ne lui laissait que sept mois pour fournir ce « contrôle général » qui ne fut jamais réalisé. Néanmoins, une évaluation du nombre total des agents semble bien avoir été établie. Absent de la loi portant fixation des dépenses de 1850³⁶³, le résultat de cette évaluation fut toutefois évoqué par Claude Raudot dans un ouvrage qu'il fit paraître en 1850, *De la décadence de la France* :

« Le nombre des agents salariés de tout grade et des citoyens touchant des retraites ou émoluments est de 535 365, non compris 18 000 agents ou légionnaires payés sur le budget de la Légion d'honneur, et 15 000 cantonniers de route. Il est vrai que 300 000 agents sont payés par les communes, mais plusieurs sont choisis et nommés par le ministre ou les préfets. (Page 64, I^{er} vol. du Budget de 1850 »³⁶⁴

Trois ans plus tard, alors qu'entre-temps la II^e République avait fait place au Second Empire, d'autres chiffres furent présentés au Parlement mais dans une optique très différente. Lorsque, le 15 février 1853, le projet de loi sur les pensions civiles fut présenté au corps législatif, son exposé des motifs disposait que « le projet de loi » donnait « ainsi à près de 200 000 fonctionnaires, pour eux et pour leur famille, les

³⁶² Loi du 19 mai 1849 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1849, reproduite dans : Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, tome 49, Paris, Impr. Pommeret et Moreau, 1849, p. 174-200 (citation p. 176).

³⁶³ Telle que reproduite dans : Loi du 15 mai 1850 portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1850, Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, tome 50, Paris, Impr. Pommeret et Moreau, 1850, p. 146-170.

³⁶⁴ Claude-Marie RAUDOT, *De la décadence de la France*, Paris, Amyot, 1850, p. 29-30 ; Un an plus tard, dans une section consacrée au « socialisme propagé par l'État parmi les ouvriers », il dénonçait (sans recourir à une évaluation chiffrée) ces « classes bourgeoises, gangrénées de fonctionnarisme [qui] veulent de plus en plus que leurs enfants vivent du budget de l'État » tandis que le peuple « devenu souverain, veut trancher du bourgeois et vivre à son tour aux frais de l'État ». Claude-Marie RAUDOT, *De la grandeur possible de la France faisant suite à la décadence de la France*, Paris, Amyot, 1851, p. 92.

garanties d'une existence assurée par l'État dans le présent et dans l'avenir »³⁶⁵. Si l'ordre de grandeur était proche de l'évaluation attribuée par Claude Raudot au budget de 1850, il ne reposait pas du tout sur celle-ci, mais sur l'addition : du « nombre total des fonctionnaires nouveaux, appelés par le projet de loi à verser des retenues et à jouir du droit à pension : 80 753 » et du « nombre actuel des tributaires des caisses de retraites : 77 474 ». Le total des « fonctionnaires auxquels s'appliquent les dispositions du projet de loi, 158 227 » était donc un peu éloigné des « près de 200 000 » précités et encore plus des 235 365 agents de l'État restant dans l'évaluation de Claude Raudot, une fois retirés les agents des communes et des départements. Les discussions occasionnées par ce projet de loi attestent de l'absence d'un véritable tableau récapitulatif : les membres de la commission du Corps législatif s'interrogeaient, notamment, sur l'origine de ce nombre. Ici, c'est l'absence de véritable définition du « fonctionnaire public » qui posait, pour les membres de la commission, un problème de délimitation du périmètre des agents concernés par la loi de 1853. L'article 3 du projet disposait en effet que « les fonctionnaires et employés directement rétribués par l'État, et nommés à partir du 1^{er} janvier 1854, ont droit à pension conformément aux dispositions » de la loi. Un tel cadre fut considéré beaucoup trop « large et indéfini » et la commission demanda en vain l'indication, dans un tableau annexé au projet de loi « la nomenclature des diverses natures d'administrations, et de fonctions ou emplois que la loi doit atteindre » : « puisque l'on nous parle de 158 227 fonctionnaires ou employés ayant un traitement de 179 699 343 fr., le tableau que nous réclamons doit nécessairement exister ». Il ne leur fut pas pour autant communiqué et je n'en ai trouvé aucune trace : pour le Conseil d'État autant que pour le gouvernement, le périmètre était ainsi suffisamment bien défini par l'expression « fonctionnaires et employés directement rétribués par l'État » qui excluait d'office – mais sans que la commission en convienne – des employés et des ouvriers de l'imprimerie impériale ou des manufactures de tabacs qui, tout en étant « directement rétribués par l'État », correspondaient à des « ouvriers » qui n'avaient « donc pas à (...) réclamer le bénéfice » de la loi sur les pensions civiles³⁶⁶.

C'est, comme on l'a vu plus haut, à l'évaluation de Claude Raudot que, vingt-et-un ans et un nouveau changement de régime plus tard, Henri Blerzy fit référence en évoquant « au moins 600 000 fonctionnaires » pour mesurer « le fonctionnarisme dans l'État » en 1871 – oubliant de surcroît au passage la distinction que faisait le monarchiste entre les agents de l'État et ceux des départements et communes. Entre-temps, aucun autre état des effectifs ne semble avoir été proposé à un Parlement qui

³⁶⁵ « Exposé des motifs transmis par M. le ministre d'État au président du Corps législatif », Loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, reproduite dans Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, tome 53, *op. cit.*, p. 192.

³⁶⁶ Discussions du projet de loi sur les pensions civiles reproduites dans Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, tome 53, *op. cit.*, n. 2 p. 196-198 (citation p. 196-197).

n'en avait vraisemblablement pas réclamé non plus. Dans un contexte combinant changement de régime et défaite très coûteuse pour le budget de l'État, la question des économies était pourtant très présente dans les débats parlementaires et la nécessité de réduire le nombre des fonctionnaires était régulièrement soulignée. Cette dernière ne fit toutefois jamais l'objet de discussions propres. À l'image des débats sur le fonctionnarisme, il s'agissait systématiquement d'arguments visant ni plus ni moins qu'à promouvoir ou disqualifier des propositions relatives à d'autres thèmes, en partant d'un constat partagé (et non chiffré) du nombre excessif des fonctionnaires. Le 26 mars 1871 par exemple, les députés Pierre Magnin (gauche, Côte-d'Or) et Paul Bethmont (centre-gauche, Charente-Inférieure) présentèrent à l'Assemblée nationale deux projets de loi sur l'organisation et les attributions des conseils généraux. Ils faisaient ainsi mention, dans l'exposé des motifs du projet « relatif aux attributions des conseils généraux » que celui-ci permettait, par une « décentralisation sérieuse », de diminuer « utilement le nombre des fonctionnaires » et d'alléger « le budget de l'État et des départements »³⁶⁷. La discussion intervint quelques mois plus tard, et c'est au cours de la séance du 8 juillet 1871 que le député centre gauche de la Meuse, Ernest Picard, renversa l'argumentation en accusant les auteurs du projet, qui s'élevaient « avec une grande énergie contre le nombre toujours croissant des fonctionnaires en France », de les augmenter en créant un nouvel échelon. Il les accusait de ne finalement changer que « le pouvoir qui nomme ces fonctionnaires ». Et de conclure : « ce n'est pas, permettez-moi de vous le dire, obvier aux inconvénients du goût trop grand de ce pays pour les fonctions publiques »³⁶⁸. La même année, une commission d'initiative parlementaire proposa la suppression des fonctions de sous-préfet en la motivant « sur cette raison qu'il était urgent de diminuer les charges du budget et de restreindre le nombre des fonctionnaires publics »³⁶⁹. Ici encore, l'argument du nombre des fonctionnaires était en réalité secondaire et s'inscrivait dans ce « serpent de mer de la troisième République » : la suppression des sous-préfectures, qui n'aboutit pas mais fit l'objet d'une campagne intense et permanente au cours des années 1871-1906. Son objectif était politique et non budgétaire, il s'agissait en effet de contester la légitimité d'institutions d'origine bonapartiste³⁷⁰. C'est d'ailleurs en 1871 qu'intervint la constitution d'une « commission de révision des services administratifs », composée de trente membres qui, comme Nicolas Delalande le souligne, comptaient parmi eux « des contempteurs féroces de l'État » et du fonctionnarisme. Il cite ainsi l'exemple de Marcel Barthe, député centre gauche des Basses-Pyrénées qui, lors de la toute première réunion de la commission,

³⁶⁷ Annexe n°82 – Procès-verbal de la séance du 26 mars 1871, *Journal officiel*, 4 avril 1871, p. 402.

³⁶⁸ Séance du samedi 8 juillet 1871, *Journal officiel*, 9 juillet 1871, p. 1857.

³⁶⁹ Annexe n°134 – Procès-verbal de la séance du 13 avril 1871, *Journal officiel*, 25 avril 1871, p. 758.

³⁷⁰ Vida AZIMI, « De la suppression des préfets. Chronique d'une mort ajournée », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 249.

affirma que ce phénomène était « la maladie où notre pays peut trouver la mort »³⁷¹. L'histoire de cette commission, son rôle, ses méthodes et son « absence de résultats notables » sont bien connus grâce à l'analyse qu'en offre Guy Thuillier dans *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*³⁷². C'est le 6 avril 1871 qu'Étienne Lamy, député du Jura (gauche républicaine), proposa la création d'une telle commission, notamment sur la base du constat selon lequel « un certain nombre d'emplois [était] inutiles, que parmi ceux qui [devaient] être conservés, les uns [étaient] rétribués de façon excessive, les autres de façon insuffisante ». Malgré l'opposition des commissions de la décentralisation et du budget, celle de « révision des services administratifs » fut finalement créée en mai 1871. Toutefois, si la proposition d'Étienne Lamy et la déclaration de Marcel Barthe – qui préconisait « la diminution jusqu'aux limites du possible de l'action de l'État » – annonçaient une approche globale visant en partie à réduire les effectifs, la majorité des membres de la commission convint d'une approche plus « modeste » focalisée sur la « simplification des rouages administratifs ». Il s'agissait alors de s'inspirer de l'exemple de l'industrie privée et de mener des enquêtes (par auditions et questionnaires) relatives à la gestion et aux méthodes de travail au sein des départements ministériels. Une dizaine de rapports détaillés fut produite sur le fonctionnement des ministères, contenant d'ambitieux projets de réformes sectorielles, ainsi qu'une proposition générale de « réglementation commune » à toutes les administrations centrales qui ne fut jamais mise en œuvre³⁷³. Aucune mise en perspective globale concernant les effectifs n'en fut tirée : ici encore, la certitude partagée selon laquelle la France comptait trop de fonctionnaires n'entraîna la constitution d'aucun état statistique.

C'est entre la seconde moitié des années 1880 et celle des années 1890 que l'attention des parlementaires, concomitante de l'intensification des dénonciations du fonctionnarisme, se porta plus spécifiquement sur le nombre des fonctionnaires. Ce dernier ne fit toutefois pas d'emblée l'objet d'un questionnement particulier : signe du caractère alors secondaire de la mesure du phénomène, ce n'est pas dans le cadre de débats relatifs au poids des dépenses de personnel dans le budget ou de projet de réduction des effectifs que leur nombre fut évoqué, mais dans celui d'un projet de réforme fiscale. La fixation du budget pour 1887 fut ainsi l'occasion de longues discussions à la Chambre concernant le redressement des finances. Le ministre des

³⁷¹ Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.*, p. 178. L'auteur renvoie, pour la citation de Marcel Barthe, à AN, C3141, séance du 29 mai 1871 de la commission chargée d'étudier la révision de l'ensemble des services administratifs (note 72 p. 178).

³⁷² Guy THUILLIER, « La commission de révision des services administratifs (1871-1874) », dans *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, Droz, 1980, p. 316-333. Sauf mention contraire, l'ensemble des informations relatives à l'histoire de la commission citées ici en est tiré.

³⁷³ Sur la « modestie des réformes consécutives » à cette commission, on pourra consulter Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.*, p. 178-181 concernant l'exemple du ministère des Finances ; On trouvera une liste des rapports produits dans Guy THUILLIER, « La commission de révision des services administratifs (1871-1874) », *op. cit.* n. 26 p. 321.

Finances Sadi Carnot avait proposé un budget d'assainissement qui, outre des réductions de dépenses, comportait deux mesures qui lui attirèrent les foudres parlementaires : la suppression des budgets extraordinaires – qui revenait à financer par l'impôt et non par l'emprunt les travaux publics en cours ainsi que l'occupation du Tonkin et de Madagascar – et l'augmentation de l'impôt sur les boissons. La commission du budget amenda considérablement le projet de loi de finances, refusant toute augmentation d'impôts et rétablissant le budget extraordinaire, mais sans parvenir, de ce fait, à couvrir le déficit³⁷⁴. C'est pendant, puis en marge, de ces débats que la question du nombre des fonctionnaires fut de nouveau soulevée. D'abord dans une perspective classique : les parlementaires de droite accusèrent les gouvernements républicains d'avoir augmenté considérablement le nombre des pensions civiles en mettant à la retraite leurs partisans, tout en augmentant le nombre des fonctionnaires pour placer leurs « créatures » dans l'administration³⁷⁵. Pour le député de la Sarthe (union des droites), la solution était simple :

« Non, ne diminuez pas les traitements, diminuez le nombre des emplois, payez bien ceux qui les remplissent et exigez d'eux un travail sérieux. Les affaires en marcheront mieux et vous réaliserez ainsi une économie que je ne puis chiffrer en ce moment, mais qui, soyez-en assurés, serait très considérable. »³⁷⁶

Au-delà des accusations d'épuration discrète – au demeurant contestée par le rapporteur de la commission du Budget, qui aurait pourtant trouvé légitime d'aller plus loin dans l'éviction des monarchistes et bonapartistes³⁷⁷ – la nécessité de réaliser des économies par une réduction des dépenses de personnel était communément admise. Les interventions du député (union républicaine) de la Gironde – docteur en droit, enseignant l'économie à la faculté de droit de Bordeaux, il avait été élu l'année précédente – en témoignent tout particulièrement. Lorsque Fernand Faure prit la parole à l'occasion de la discussion générale du budget, il présenta la situation de la façon suivante :

« Nous voulons tous et nous ne pouvons pas ne pas vouloir voter et équilibrer le plus promptement possible le budget de 1887, mais nous voulons tous aussi, j'imagine, tenir les engagements formels qui ont été pris par l'immense majorité d'entre nous, de ne point voter d'impôts nouveaux, de ne point augmenter les anciens ; et en attendant que nous puissions réduire ceux-ci, de les corriger

³⁷⁴ D'après Edgar ZEVORT, *Histoire de la Troisième République*, t. III : *La présidence de Jules Grévy*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1898, p. 397-398 et p. 418-420 ; et Marcel MARION, *Histoire financière de la France*, t. VI : *1876-1914*, *op. cit.*, p. 81-92.

³⁷⁵ Voir, par exemple, les interventions des députés appartenant à l'union des droites lors des premiers jours de la discussion de la loi portant fixation du budget de l'exercice 1887 : Ferdinand Daynaud (Gers) lors de la séance du 4 novembre et Augustin d'Aillières (Sarthe) le lendemain : *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 4 et 5 novembre 1886, p. 1703 et 1725.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 1725.

³⁷⁷ Séance du mercredi 10 novembre 1886, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 10 novembre 1886, p. 1767.

dans le sens démocratique, de trouver l'équilibre de notre budget sans infliger de charges nouvelles au contribuable français (*Très bien ! Très bien !*) »³⁷⁸

Partant de là, l'orateur précisait qu'il était nécessaire d'établir cet équilibre en ne procédant qu'à des « réductions de dépenses, dans la pratique un peu plus rigoureuse de cette politique d'économies si universellement annoncée » et sur laquelle tous étaient « d'accord », sans qu'elle n'aboutisse jamais en pratique :

« Je dis que l'incompressibilité du budget est une fiction à laquelle peuvent seuls rester attachés les administrateurs et les bureaucrates contre lesquels nous voulons essayer de lutter. (...) les dépenses de notre budget atteignent de 1 750 à 1800 millions. Et je dis que d'une façon générale on pourrait faire une économie arrivant à 5% de ce chiffre énorme. Quelle est la maison de commerce, quel est l'industriel qui, aux prises avec des difficultés financières avec une crise, et voulant réduire leurs dépenses, ne pourraient apporter sur leurs frais généraux une réduction de 5%, réduction d'autant plus facile pour l'État que tout le monde sait qu'il est très large dans ses dépenses. »³⁷⁹

Dans la suite de cette intervention, tout comme dans celles qui suivirent au cours du mois de novembre, Fernand Faure donna de nombreux exemples qui, selon lui, permettraient d'équilibrer le budget de cette façon. La plupart relevaient de la dénonciation des « abus des administrations centrales » et de réductions de personnel qui ne reposaient à aucun moment sur un véritable plan d'économies. Certaines de ses propositions furent très bien accueillies, telle la suppression des trésoreries générales, mais toutes furent finalement « sans lendemains »³⁸⁰. Si l'intervention de Fernand Faure dans ce débat est remarquable c'est parce que le député de la Gironde faisait alors partie de deux commissions parlementaires chargées d'examiner : une proposition de loi relative à la réforme de l'assiette de l'impôt pour la première³⁸¹, la nomination d'une commission d'enquête sur la réforme administrative pour la seconde. Les rapports de ces deux commissions furent déposés à trois jours d'intervalle à la fin du mois de novembre. La façon dont le nombre des fonctionnaires fut traité laisse entrevoir deux modalités de prise en compte de la question par les parlementaires. Dans les deux cas, le nombre des fonctionnaires était bien entendu présenté comme trop élevé, mais la nécessité de tenter d'en prendre l'exacte mesure ne fut ressentie que dans le premier. Le rapport de la commission de réforme de l'assiette de l'impôt, déposé à la Chambre le 26 novembre 1886³⁸², concernait une proposition de loi du député radical du Rhône, Arthur

³⁷⁸ Séance du jeudi 11 novembre 1886, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 11 novembre 1886, p. 1781.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 1782.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 1783 et Marcel MARION, *Histoire financière de la France*, t. VI : 1876-1914, *op. cit.*, p. 88.

³⁸¹ Sur la réactivation du débat sur l'impôt sur le revenu à la faveur de l'élection d'une centaine de députés radicaux à la Chambre, voir : Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.*, p. 243-250.

³⁸² Annexe n°1314 (session extr. - séance du 26 novembre 1886). « Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Ballue et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet la réforme de l'assiette de l'impôt, par M. A. Ballue, député », *Documents parlementaires. Chambre des députés*, Paris, Impr. des Journaux officiels, 1887, p. 1159-1197.

Ballue. Rédigé par ce dernier au nom de la commission chargée d'examiner sa proposition³⁸³, ce rapport comportait quelques développements concernant les fonctionnaires en tant que contribuables potentiels d'un impôt sur les revenus. Le titre III de la proposition disposait en effet que les traitements et pensions civiles seraient imposés à hauteur de 2,5% à partir de 1 500 francs pour les premiers, et de 2 000 francs pour les secondes. À l'objection selon laquelle les fonctionnaires et employés de l'État, des départements et des communes, auraient dû être exemptés d'une telle taxe du fait de la modicité de leurs traitements, les membres de la commission répondaient de la façon suivante :

« Oui, beaucoup d'employés de nos administrations publiques sont trop peu payés, et nous serons les premiers à réclamer le relèvement de leurs traitements, mais à une condition, c'est qu'on exigera d'eux la même somme de travail que dans les administrations privées, dans le commerce et dans l'industrie. Le jour où cette réforme sera accomplie – et MM. Les directeurs des administrations centrales sont, mieux que personne, en mesure de nous y aider – on aura supprimé bien près de la moitié des emplois actuellement existants, et grâce à l'économie ainsi réalisée on pourra rémunérer convenablement un travail sérieux.

Pour nous, soit dit en passant, nous tenons pour le plus regrettable des abus, et le nombre formidable des employés de nos administrations publiques, et la somme insignifiante de travail et de temps qu'ils consacrent à leurs fonctions.

Cela dit, nous maintenons qu'aucune raison valable ne peut empêcher que le revenu du travail dans une administration publique ne participe, au même titre que les autres, aux charges de l'État. »³⁸⁴

En somme, si l'on souhaitait mieux payer les « employés des administrations publiques » il fallait commencer par en réduire le nombre et leur demander de travailler plus. Trois semaines après l'ouverture du débat budgétaire, le rapport auquel Fernand Faure était associé reprenait ainsi l'argument énoncé par les députés de l'union des droites, soulignant ainsi sa transversalité politique. L'idée selon laquelle il serait possible de supprimer la moitié des emplois existants n'était pas étayée et semblait relever de l'évidence pour les auteurs du rapport. En revanche, ils cherchèrent à connaître le nombre des agents des administrations répartis selon leurs niveaux de traitement afin d'évaluer la recette qu'il serait possible d'escompter d'une imposition de leurs revenus à hauteur de 2,5%. À cet effet, Arthur Ballue avait, par un courrier expédié le 3 août 1886, interrogé lui-même l'ensemble des ministres en les priant de lui faire connaître « le nombre des fonctionnaires et employés de tout ordre émergeant au titre du budget de leur département, avec mention de leur traitement, par catégories de traitements identiques ». Les réponses obtenues par la commission lui permettaient d'évaluer à 462 806 le « nombre des employés », pour un montant global des traitements égal à 509 996 524 francs, l'imposition proposée permettant, en ajoutant

³⁸³ Composition de la commission : « MM. Dethou (président), Fernand Faure (Gironde), secrétaire ; le vicomte de la Bourdonnaye, le baron de Soubeyran, Bourgeois (Jura), Ballue, Burdeau, de Heredia, Fouquet, Achille Adam, Borie », *Ibid.*, n. 1 p. 1159.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 1776-1777.

l'imposition sur les pensions civiles, de dégager une recette de 4 106 849 francs³⁸⁵. La diligence des ministres semble, *a priori*, tout à fait remarquable : ils transmirent les tableaux suffisamment rapidement pour qu'ils soient exploités par la commission et, moins de quatre mois après qu'Arthur Ballue ait procédé à sa demande, publiés en annexe du rapport.

Toutefois, la consultation de l'annexe du rapport, intitulée « Employés de l'État – Documents fournis par les ministres », appelle à plus de circonspection³⁸⁶. En premier lieu, une vérification du total des effectifs énoncés par les tableaux annexés fait apparaître un écart entre le nombre cité dans le rapport : 460 962 contre 462 806 (voir le tableau I.1 *infra*). En second lieu, en dépit du titre de l'annexe, cet effectif total comprenait des agents rémunérés sur fonds départementaux et communaux, dont le tableau avait été établi par le ministère de l'Intérieur. Enfin, les employés et fonctionnaires de trois ministères qui existaient pourtant bel et bien étaient absents de cet ensemble : les Affaires étrangères, les Travaux publics et la Guerre. Il est possible d'imaginer que les effectifs de la Guerre ne furent pas comptabilisés parce que la commission avait décidé de ne pas imposer sur le revenu les militaires (en vertu de la « mission spéciale » du militaire, le conduisant « à être privé de l'exercice d'une partie de ses droits de citoyens »³⁸⁷). Toutefois, ce département comportait des agents civils et cela n'explique en rien l'absence des deux autres. En outre, portant exclusivement sur les fonctionnaires et employés, cet état statistique ne comprenait pas les ouvriers employés par l'État.

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ « Annexe X. Employés de l'État. – Documents fournis par les ministres », *Ibid.*, p. 1192-1194.

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 1777.

Tableau I. 1 : Employés de l'État par ministère et par tranche de traitement d'après les documents fournis par les ministres au député Arthur Ballue (1886)

Ministères	Tranches de traitements				Ensemble	Soit, en proportion du total			
	< 1500 fr.	Soit en %	de 1500 à 4999fr.	Soit en %		> 5000 fr.	Soit en %	Global	Hors départements et communes
Finances	38 547	59%	23 386	36%	3 503	5%	65 436	14,20%	32,02%
Intérieur (État)	5 951	55%	4 290	39%	674	6%	10 915	2,37%	5,34%
Intérieur (Fonds départementaux)	3 966	46%	4 491	52%	220	3%	8 677	1,88%	
Intérieur (Fonds communaux)*	212 505	86%	34 397	14%	1 041	0%	247 943	53,79%	
Agriculture	5 408	77%	1 384	20%	275	4%	7 067	1,53%	3,46%
Marine et Colonies	33	10%	220	69%	64	20%	317	0,07%	0,16%
Postes et télégraphes	39 477	76%	12 237	24%	224	0%	51 938	11,27%	25,42%
Commerce et Industrie	377	30%	791	62%	99	8%	1 267	0,27%	0,62%
Justice (Personnel rémunéré sur le budget des Colonies)	4	4%	71	76%	18	19%	93	0,02%	0,05%
Justice	3 692	34%	5 176	47%	2 048	19%	10 916	2,37%	5,34%
Instruction publique, beaux arts et cultes*	36 644	81%	7 338	16%	1 349	3%	45 331	9,83%	22,18%
Instruction publique (Fonctionnaires de l'enseignement secondaire émergeant au budget de l'Instruction publique)	6 877	62%	3 088	28%	1 097	10%	11 062	2,40%	5,41%
Total	353 481	77%	96 869	21%	10 612	2%	460 962	100,00%	
<i>Total (hors départements et communes)</i>	<i>137 010</i>	<i>67%</i>	<i>57 981</i>	<i>28%</i>	<i>9 351</i>	<i>5%</i>	<i>204 342</i>	<i>44,33%</i>	<i>100,00%</i>

*Les instituteurs sont compris dans les "fonds communaux" comptabilisés par l'Intérieur et non parmi les effectifs de l'Instruction publique

Source : d'après l'annexe X dans Annexe n°1314 (session extr. - séance du 26 novembre 1886). « Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Ballue et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet la réforme de l'assiette de l'impôt, par M. A. Ballue, député », *Documents parlementaires. Chambre des députés*, Paris, Impr. des Journaux officiels, 1887, pp. 1192-1194

Il est impossible de savoir pourquoi, lorsqu'il participa à la discussion du budget et préconisa des économies de personnel, Fernand Faure ne cita à aucun moment ces chiffres. Peut-être n'en disposait-il pas encore au début du mois de novembre. Toujours est-il qu'en dépit de l'affirmation de la commission selon laquelle il serait possible de diminuer le nombre des fonctionnaires de moitié, aucune proposition en ce sens ne fut déposée, et les chiffres du rapport ne furent pas mobilisés dans le cadre de la discussion du budget. Le député de Gironde appartenait en même temps à une autre commission³⁸⁸, chargée d'examiner un projet de commission d'enquête sur la réforme administrative dont le rapport fut déposé le 29 novembre à la Chambre. Celui-ci se résumait à une longue et sévère dénonciation des « entraves administratives, [de] l'encombrement des bureaux et [de] la charge qui en résulte pour le budget » :

« La bureaucratie, malgré tout, continue de nous écraser et de nous étreindre ; c'est un mal qui semble inguérissable, comme une plaie dont tout le monde sent le danger et que chacun agrandit volontairement tous les jours par sa convoitise ou ses complaisances. »³⁸⁹

³⁸⁸ Composée de MM. Steenackers, président ; Adolphe Turrel, secrétaire ; le vicomte de Lévis-Mirepoix, Razimbaud, Guillaumou, de la Martinière, Bruegilles, Charles Dupuy (Haute-Loire), Maurice Faure (Drôme), Borie, Fernand Faure (Gironde).

³⁸⁹ Annexe n°1317 (session extr. - séance du 29 novembre 1886). « Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Maurice Faure (Drôme) et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet la nomination d'une commission d'enquête concernant la réforme administrative », *Documents parlementaires. Chambre des députés*, Paris, Impr. des Journaux officiels, 1887, p. 1197-1200.

Ce « mal administratif », obstacle à la promesse d'un « gouvernement à bon marché » était ici encore mesuré à l'aune du personnel, mais non pas à partir du nombre des agents de l'État, mais sur la base d'une évaluation de l'augmentation des dépenses de personnel des administrations centrales :

« Si l'on jette un coup d'œil sur nos budgets, on est tout de suite frappé de l'accroissement constant des dépenses du personnel. Ces dépenses qui, en 1869 étaient, rien que pour les administrations centrales, de 14 359 938 fr., se sont élevées en 1881 à 18 326 968 fr. Cette augmentation constante constitue un danger sérieux. L'équilibre de nos budgets exige une parcimonie absolue, et votre commission a pensé qu'il y avait urgence immédiate à envisager la question à ce point de vue. »³⁹⁰

L'urgence qu'il y avait à lutter contre ce « mal intérieur » était soulignée avec beaucoup d'insistance, tout comme l'incapacité de l'administration à se réformer elle-même (la « réforme administrative » étant ici entendue au seul sens de diminution des dépenses de personnel et de découragement des candidatures jugées trop nombreuses aux emplois publics). La commission appela alors – en vain – à la constitution d'une « commission de trente-trois » membres chargée « d'étudier la révision des services administratifs » en vue d'élaborer des mesures « utiles au bon fonctionnement des services et à l'intérêt des finances publiques »³⁹¹.

Ainsi, qu'il s'agisse d'interventions dans les débats budgétaires ou de rapports élaborés en commissions, le nombre des fonctionnaires fit bien l'objet d'une attention particulière, mais celle-ci elle ne mena jamais à l'élaboration du moindre état statistique. En ce sens, si le rapport Ballue est remarquable, c'est surtout par le fait qu'il fut élaboré aux marges des débats qui portaient précisément sur le nombre des fonctionnaires et que ses états statistiques ne furent jamais mobilisés. La presse elle-même ne s'en fit pas l'écho. En août 1888, le journaliste Paul Bourde – spécialiste des questions coloniales – se lança dans une « enquête sur les services publics en France » pour *Le Temps*. Il intitula la série d'articles qu'il en tira « Trop de lois, trop de fonctions » et commença par rappeler l'échec de l'initiative parlementaire de 1849, le désintérêt de la commission de 1871 pour les questions relatives au nombre des agents. Soulignant que, depuis, le « fonctionnarisme se [développait] sans relâche », il ne fit toutefois aucune mention des chiffres du rapport Ballue. Compter les fonctionnaires ne posait pas de difficulté spécifique pour le journaliste. Selon lui, il suffisait en effet d'entrer « dans un bureau de ministère », d'y demander « combien il [comptait] d'employés » pour obtenir communication immédiate de ce « nombre »³⁹². Bien qu'il ait annoncé, le 12 août 1888, une vaste enquête relative au travail de chaque service public, au nombre de leurs employés, aux possibilités de réformes, voire de retour à l'initiative privée de certaines activités, après vingt-trois articles il n'avait pourtant produit aucune statistique de

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 1199.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 1200.

³⁹² « Trop de lois, trop de fonctions. Projet d'une enquête sur les services publics en France », *Le Temps*, 12 août 1888.

l'ensemble des agents. Il se limita finalement à une analyse du fonctionnement de l'administration de la Marine, à quelques articles relatifs aux bâtiments civils, à l'Instruction publique et à un article d'anecdotes sur les formalités administratives d'une municipalité³⁹³. Il cessa ensuite d'écrire sur ce sujet, se contentant d'un ouvrage sur l'organisation administrative de la Marine³⁹⁴.

Tout se passait donc comme si la dénonciation du fonctionnarisme et les débats autour du rétablissement de l'équilibre budgétaire ne nécessitaient pas de disposer d'informations précises quant aux effectifs de l'État. Au fil des années suivantes, la dénonciation du nombre des fonctionnaires s'imposa pourtant peu à peu au point de devenir un argument électoral. Dans le Barodet³⁹⁵ des élections législatives de 1893, la réduction des effectifs se plaça quasiment au premier rang de la catégorie des « questions électorales, parlementaires, municipales et administratives »³⁹⁶. Cent-un programmes furent en effet regroupés par les auteurs du rapport sous l'intitulé : « Pour la simplification administrative, la diminution des fonctionnaires et employés, la suppression des sinécures »³⁹⁷. Si l'on en croit l'analyse approfondie menée par Antoine Prost sur les rapports relatifs aux trois législatures précédentes (1881, 1885 et 1889) la situation était inédite car aucune référence au nombre des fonctionnaires ne s'y trouvait³⁹⁸. Comme nous y invite Nicolas Delalande, il faut toutefois lire les regroupements du Barodet avec prudence : « les comptages effectués n'ont qu'une valeur indicative, dans la mesure où il est souvent difficile de regrouper et classer des propositions dont la formulation peut grandement varier d'un candidat à l'autre »³⁹⁹. Le détail des professions de foi permet en effet d'apporter quelques nuances : si la nécessité

³⁹³ Articles publiés chaque mercredi (puis chaque jeudi) dans *Le Temps* du 12 août au 27 décembre 1888.

³⁹⁴ Paul BOURDE, *Trop de lois, trop de fonctions. Les abus dans la marine, lettres adressées au « Temps »*, Paris, Calmann-Lévy, 1888.

³⁹⁵ Du nom de Désiré Barodet, député radical de la Seine qui obtint, en 1882, la nomination d'une « commission parlementaire chargée d'examiner et de résumer les promesses, professions de foi et programmes qui ont présidé aux élections législatives de 1881, et de présenter un rapport à la Chambre sur la nature et la portée des réformes réclamées par le pays ». Voir Pierre ROSANVALLON, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, 2000, p. 284-290 (citation p. 285).

³⁹⁶ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, *Rapport fait au nom de la commission chargée de réunir et de publier les textes authentiques des programmes et engagements électoraux des députés et d'opérer dans un rapport général, sans commentaires ni interprétations le classement méthodique des opinions émises*, n°532 : annexe au procès-verbal de la séance du 15 mars 1894, Paris, Imprimerie de la Chambre des Députés, Motteroz, 1894, p. 87-100.

³⁹⁷ Le seul argument de campagne que l'on retrouve plus souvent (avec 105 programmes) concerne les engagements « pour la décentralisation administrative, l'extension des franchises municipales ou départementales, l'autonomie communale ou départementale ». Notons aussi les engagements « pour la diminution des gros traitements » (43 programmes) ou « pour l'augmentation des petits traitements (29 programmes) », alors que l'essentiel des programmes regroupés dans la catégorie ne concerne que rarement plus de 5 ou 6 programmes.

³⁹⁸ Antoine PROST, *Vocabulaire des proclamations électorales de 1881, 1885 et 1889*, Paris, Presses universitaires de France, 1974.

³⁹⁹ Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.* n. 45 p. 244.

de diminuer le nombre des fonctionnaires faisait une entrée remarquée dans les promesses électorales – et son inclusion par les rapporteurs parmi les catégories de promesses est en soi révélatrice –, celle-ci s’inscrivait toujours comme l’une des mesures participant d’un objectif plus vaste d’épuration, d’économies ou de simplification administrative⁴⁰⁰. Pris en considération, le nombre des fonctionnaires n’était pas véritablement l’objet d’une focalisation. Au-delà des engagements électoraux, quelques mesures de réductions furent toutefois proposées au cours des années 1890. Par exemple, si Eugène Rostand citait Henri Joseph Michelin dans sa conférence sur « les solutions socialistes et le fonctionnarisme » en 1896, c’est parce que ce dernier avait déposé à la Chambre, le 1^{er} février 1896, une proposition de loi « ayant pour objet : 1° la réduction du nombre des ministères et du personnel administratif ainsi que des gros traitements ; 2° la suppression des fonctions de trésoreries-payeurs généraux, de receveurs particuliers et de percepteurs ; et 3° la perception des contributions directes par la Banque de France »⁴⁰¹. Quelques semaines plus tard, *Le Temps* saluait, dans son édition du 24 février 1896, une proposition de Louis Boudenoot, député radical socialiste du Pas-de-Calais, selon laquelle « le nombre des fonctionnaires actuellement payés sur le budget de l’État ne [pourrait] être augmenté. Les projets ou propositions de loi créant de nouvelles fonctions [devraient] comporter des suppressions d’emploi équivalentes, de manière à n’entraîner aucune augmentation de dépenses »⁴⁰². Socialistes et radicaux n’étaient bien sûr pas les seuls à fustiger le fonctionnarisme. En octobre 1890, à l’occasion de la discussion du budget de l’exercice 1891, l’évêque d’Angers, député (Union des droites) du Finistère depuis 1880, insista sur ce « premier défaut » du « système du budget français » :

« L’abus de la fonction publique, ce qu’on appelait hier le développement de la bureaucratie (*très bien : très bien ! à droite*), ou, pour parler plus clairement encore, cette malheureuse tendance à multiplier outre mesure les fonctions et les emplois de tout ordre. »⁴⁰³

Il accusait alors les républicains d’avoir « augmenté d’un tiers le nombre des fonctionnaires et des employés de l’État depuis 1876 ». À l’appui de cette affirmation, Charles-Émile Freppel ne fournissait qu’un nombre : « 118 millions ». Celui-ci correspondait à l’augmentation du chapitre des « traitements civils » pour la période entre 1876 et « quelques années » auparavant :

⁴⁰⁰ Les députés de l’Allier (gauche radicale) Gabriel Delarue et des Alpes-Maritimes, Flaminio Raiberti (Républicains progressistes) par exemple, insistaient tout particulièrement sur la « décentralisation administrative », le premier ajoutant l’« épuration du personnel administratif » (respectivement p. 33-34 et p. 64-66), tandis que pour Félix-François Deville, député de l’Aisne (Congrès républicain), il s’agissait de promouvoir « toutes les économies compatibles avec le bon fonctionnement des services publics » (p. 17-18) : CHAMBRE DES DÉPUTÉS, *Rapport fait au nom de la commission chargée de réunir et de publier les textes authentiques des programmes et engagements électoraux*, op. cit.

⁴⁰¹ Chambre des députés, 6^e législature, Session de 1896, n°1766.

⁴⁰² *Le Temps*, 24 février 1896 ; Chambre des Députés. 6^e législature. Session de 1896. n°1791.

⁴⁰³ Séance du vendredi 24 octobre 1890, *Journal officiel. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 25 octobre 1890, p. 1761.

« Là-dessus il n'y a, dans la France entière, qu'une seule voix : par ce temps de bureaux de postes multipliés, de chemins de fer, de télégraphes, de téléphones, le nombre des fonctionnaires est devenu excessif. (*Très bien ! très bien ! à droite. – Interruptions à gauche.*) »⁴⁰⁴

Malgré de vifs échanges à la suite de ces propos – les uns appelant à supprimer les fonctionnaires antirépublicains, les autres soulignant que le budget des cultes n'aurait pas lieu d'être si l'on avait laissé ses propriétés à l'Église – aucune remise en cause de l'idée selon laquelle les effectifs auraient augmenté d'un tiers n'intervint. À la fin de la décennie, l'abbé Hippolyte Gayraud, député (Action libérale) du Finistère depuis 1897, affirmait quant à lui :

« Il est évident que le nombre des fonctionnaires a été considérablement accru depuis vingt ans ; on dit même qu'il a presque doublé. L'honorable M. Aimond [député de Seine-et-Oise, Gauche démocratique] disait que c'était là une plaie de nos budgets ; je m'associe à ses éloquents paroles (*Très bien ! très bien !*) »⁴⁰⁵

Le « fonctionnarisme » confinait alors à l'évidence, à un lieu tellement commun que sa mesure exacte importait peu aux parlementaires. En outre, aucune des propositions de la période n'aboutit ni à des mesures de réduction des effectifs, ni même à une politique d'ensemble concernant les fonctionnaires. Surtout, alors que la question devenait lancinante, aucune statistique officielle ne fut produite.

Vers une nouvelle approche statistique du nombre des fonctionnaires ?

Au cours de la même période, l'absence d'une véritable prise en considération de la question du nombre exact des fonctionnaires par les parlementaires n'empêcha pas les spécialistes de la chose administrative de s'y intéresser. Il est ainsi possible de mettre en regard des trois moments précédents, trois publications témoignant du rapport qu'entretenaient juristes, économistes et statisticiens au nombre des fonctionnaires.

Dans ses *études administratives*, lorsque Alexandre François Vivien affirmait dès 1845 qu'il serait possible de mieux payer les fonctionnaires en diminuant leur nombre⁴⁰⁶, il consacrait aussi quelques pages à évoquer plus précisément la question⁴⁰⁷. Circonspect, il proposait de se contenter de faire « au moins le dénombrement des services publics les plus importants » et consacrait quelques pages à égrener des nombres correspondants aux employés de divers services. D'abord ceux des « trois branches du service de l'État » qui se présentaient « les premières », c'est-à-dire « la religion, la justice [et], la science » qui étaient « à la tête des intérêts moraux d'une

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ Séance du lundi 16 janvier 1899, *Journal officiel. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 17 janvier 1899, p. 36.

⁴⁰⁶ Voir la citation en introduction *supra*, p. 7.

⁴⁰⁷ Alexandre-François VIVIEN, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1845, voir la section 1. « Dénombrement et organisation des fonctionnaires publics » dans le chapitre « II. Les fonctionnaires publics », p. 48-61.

nation » ; ensuite ceux qui étaient chargés des tâches relatives aux « intérêts directs » de l'État et préservaient « le territoire de toute agression » autant que « la paix intérieure contre les attentats des factions », c'est-à-dire « le corps diplomatique et consulaire (...) la flotte et (...) l'armée » ; enfin les « autres catégories de fonctionnaires » qui appartenaient « à l'administration proprement dite ». Cette dernière catégorie se divisait entre quatre « services principaux » : « l'administration communale et départementale » ; la « direction purement morale », des « intérêts de l'agriculture, des manufactures et du commerce » ; « les travaux publics » ; et « les finances ». Vivien indiquait, pour chacune de ces catégories, les effectifs de certains services, dont je ne saurais ici dresser la liste⁴⁰⁸. Prenons simplement pour exemple le passage concernant les Finances, particulièrement représentatif du mode d'énonciation de nombres, plus ou moins précis, dont la source n'était pas indiquée :

« Le service le plus nombreux, le plus complexe, le plus considérable, est celui des finances. Plusieurs centaines d'employés sont réunis dans les bureaux de l'administration centrale ; dans chaque département, une longue série de délégués pourvoit au recouvrement du revenu de l'État. Chaque nature d'impôt est confiée à une administration spéciale. Plusieurs de ces administrations ont des milliers d'agents. Les contributions directes en occupent 1 030 pour l'assiette de l'impôt et 7 523 pour la perception, l'enregistrement et le timbre 3 608, les forêts 3 433, les douanes 2 956 pour le service administratif et 26 559 pour le service actif, les contributions indirectes 9 139, et enfin les postes 6 694. La Monnaie compte 143 employés. Si l'on ajoute 8 676 facteurs ruraux, 1 000 agents de bureaux de distribution des lettres et 8 840 receveurs ruralistes des contributions indirectes, le personnel des Finances se compose de plus de 80 000 agents. Toutes les opérations financières sont réglées et apurées par la cour des comptes, composée de plus de cent membres. Le service entier est placé sous l'autorité suprême du ministre des Finances. »⁴⁰⁹

Pour le député de l'Aisne (il était passé du Tiers Parti, au centre, dans les années 1830 à l'opposition dynastique, au centre-gauche, en 1842), non seulement observateur de l'administration mais lui-même haut fonctionnaire, (préfet de police pendant une courte période, il était entré au Conseil d'État en 1831 et avait été nommé président du comité de législation en décembre 1843), le « vaste réseau » des agents de l'État, des départements et des communes, comprenait au total « plus de 250 000 ecclésiastiques, magistrats, lettrés ou savants, diplomates, militaires, ingénieurs, administrateurs, employés, agents de toute nature et de tous grades »⁴¹⁰. C'est grâce à la seconde édition de l'ouvrage, parue en 1852, qu'il est possible d'en savoir un peu plus sur cette « revue » des services les plus importants dont il regrettait, en l'amorçant, l'absence d'une « nomenclature complète dont le gouvernement lui-même [possédait] à peine les éléments »⁴¹¹. La version « considérablement refondue et considérablement augmentée », commencée en 1848 pour « étudier le rôle que l'administration devait remplir sous le régime républicain » avait dû être totalement reprise au lendemain des

⁴⁰⁸ Voir la reproduction d'un extrait en annexe n°8, p. 708

⁴⁰⁹ Alexandre-François VIVIEN, *Études administratives* [1845], *op. cit.*, p. 53-54.

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 55.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 48.

« événements de décembre 1851 » – à la suite desquels il avait démissionné du Conseil d'État⁴¹². Si la refonte des *études administratives* fit passer le volume d'un peu plus de 500 pages en 1845 à deux volumes cumulant un peu moins de 800 pages en 1852, la section consacrée au nombre des fonctionnaires resta quant à elle presque identique. Ainsi, au terme d'un passage sur le personnel des Finances rigoureusement similaire à celui qui vient d'être cité, l'auteur ajouta la note suivante :

« Ces nombres ont été relevés en 1845, mais ils n'ont pas dû être sensiblement modifiés depuis cette époque, et les derniers documents administratifs, le budget notamment, beaucoup moins explicites que précédemment, ne nous fournissent point les nombres actuels. »⁴¹³

Tout en prenant soin de le mentionner, l'auteur reprenait donc sept ans plus tard son évaluation incomplète de 1845, dont on apprenait qu'elle était fondée sur des « documents administratifs » non seulement budgétaires. Il était alors encore plus prudent quant à sa fiabilité :

« Pour dresser une liste complète de tous ceux qui, en France, occupent des fonctions et touchent à ce titre un salaire, il faudrait ajouter beaucoup d'emplois de l'État qui ne figurent pas dans notre récapitulation, et ceux qui dépendent des départements et des communes. Les compter serait impossible et cette impossibilité a été constatée dans une circonstance qu'il est curieux de rappeler. L'article 22 de la loi de finances de 1849 exigeait du gouvernement la "publication d'un état détaillé de tous les emplois rétribués par l'État, les départements et les communes." Cette prescription n'a pas reçu d'exécution. Le gouvernement a demandé à en être affranchi, par le motif que la publication ordonnée "n'exigerait pas moins de 50 volume in-4°, de 600 pages, et entraînerait, en frais de personnel et de matériel, une dépense de plus de 500 000 fr." et l'article de la loi a été rapporté. »⁴¹⁴

Huit ans plus tard, Maurice Block publiait lui aussi quelques statistiques relatives aux « fonctionnaires, employés et agents de l'administration en 1846 et 1858 » dans la première édition de sa *Statistique de la France comparée avec les différents pays de l'Europe*⁴¹⁵. Dans la refonte de l'ouvrage qu'il publia en 1875, il ne changea presque rien au commentaire mais agrémenta le tableau de données concernant l'année 1873⁴¹⁶. Né à Berlin en 1816, titulaire d'un doctorat de l'université de Tubingen, Maurice Block avait immigré en France et était entré comme rédacteur-traducteur au bureau de la statistique générale du ministère de l'Agriculture et du Commerce en 1844⁴¹⁷. Il gravit

⁴¹² Alexandre-François VIVIEN, *Études administratives*, Deuxième édition entièrement refondue et considérablement augmentée, Tome premier, Paris, Guillaumin, 1852 (préface, p. V).

⁴¹³ *Ibid.*, p. 177.

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 178 (une troisième édition posthume parut en 1859, elle reprenait exactement le texte de l'édition de 1852).

⁴¹⁵ Maurice BLOCK, *Statistique de la France, comparée avec les divers pays de l'Europe*, Tome premier, Paris, Librairie d'Amyot, 1860, p. 112-114.

⁴¹⁶ Maurice BLOCK, *Statistique de la France, comparée avec les divers pays de l'Europe*, Deuxième édition refondue, augmentée et mise à jour, Tome premier, Paris, Guillaumin, 1875, p. 116-119.

⁴¹⁷ Sauf mention contraire dans les notes suivantes, l'ensemble des informations biographiques est tiré de Émile CHEYSSON, *Notice sur la vie et les travaux de M. Maurice Block*, lue à la séance du 27 juillet 1907 de l'Académie des sciences morales et politiques, Paris, Institut de France, impr. Firmin-Didot et Cie,

les échelons pour atteindre, en 1853, le grade de sous-chef du bureau de la Statistique générale de la France après avoir été naturalisé (en 1848) en vertu de « services exceptionnels » rendus à la France par ses travaux économiques et statistiques. En 1856, il fit paraître la première édition de son *Dictionnaire de l'Administration française*, grand « classique » pour lequel il s'était attaché la collaboration « des principaux chefs de service des ministères et des préfetures » et qui servit « pendant deux générations de *vade mecum* à tous ceux qui ont voulu être exactement renseignés sur leurs droits et leurs devoirs d'administrateurs ou d'administrés »⁴¹⁸. En 1861, au lendemain de la publication de la première édition de sa *Statistique de la France*, il quitta le service de l'État pour « se consacrer tout entier à sa passion de l'étude et à ses recherches personnelles »⁴¹⁹. Celles-ci le menèrent jusqu'à l'Institut : il fut ainsi élu à l'Académie des sciences morales et politiques en 1880, à la section d'économie politique et de statistique. Collaborateur régulier de la *Revue des deux mondes*, du *Journal des économistes* comme de *l'Économiste français* de Paul Leroy-Beaulieu, Maurice Block était un libéral antiétatiste convaincu. Admirateur des « saines doctrines économiques » de Jean-Baptiste Say, Bastiat ou Michel Chevalier, il était un adversaire déclaré, se présentant lui-même comme « constamment sur la brèche », de « toutes les doctrines du socialisme [qui] ont pour but d'empêcher de faire renaître la richesse », au nom de la défense « de l'initiative privée » et de la lutte contre « le recours aux contraintes de l'État »⁴²⁰. À ce titre, il avait d'ailleurs lui aussi participé au Comité de défense et de progrès social d'Anatole Leroy-Beaulieu, pour lequel il avait rédigé un tract intitulé « Le budget de l'État collectiviste ». Convenant qu'il n'était possible de « s'appuyer sur aucun fait réel » puisqu'aucun « État pareil [n'existait] ou n'[avait] encore existé sur la terre », il proposait d'essayer « d'établir un budget tel qu'on [pourrait] le concevoir sous ce régime ». Pour Maurice Block, un tel État ayant la prétention « d'élever les enfants », en leur fournissant « la nourriture, les vêtements, l'enseignement » mais aussi « d'entretenir les infirmes et les vieillards », de « guérir les malades » et de s'occuper de la rémunération des travailleurs, son budget serait considérable. Ayant à sa charge non seulement les « dépenses de l'État actuel » mais aussi celle des « tâches nouvelles incombant à l'État collectiviste », ses besoins en personnels seraient très importants : « on occupera ainsi au moins 600 000 personnes et on aura des frais de matériel considérables »⁴²¹. Ce nombre d'agents de l'État, censé représenter la démesure du

1907 complété par la fiche biographique de Maurice Block sur le site de l'ASMP : http://www.asmp.fr/fiches_academiciens/decade/BLOCK.htm.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 9-10.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 6.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 14 et 19 ; À ce sujet voir, par exemple, Maurice BLOCK, *Le socialisme moderne*, Paris, Hachette, 1891, p. 28-29, où l'auteur considérait que, malgré leurs dénégations, c'est bien entre les mains de l'État que les collectivistes souhaitaient mettre « la possession de la terre, des capitaux, de tous les instruments de production, des matières premières, etc. »

⁴²¹ Maurice BLOCK, *Le budget de l'État collectiviste* [tract n°6], Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, s.d. [postérieur à 1896 d'après le texte ; dépôt légal de la 2^{nde} édition : 1902].

socialisme, est d'autant plus remarquable qu'il correspondait exactement à celui qu'avançaient certains dénonciateurs du fonctionnarisme pour mesurer le phénomène en 1850 (Claude Raudot) et 1871 (Henri Blerzy citant le précédent), et il était même inférieur à celui (plus de 700 000) qui était avancé dans le même but en 1895-1896 (Jean Jaurès et Eugène Rostand).

Publiées au cours d'une période où l'assimilation entre fonctionnarisme, socialisme et étatismisme n'était pas encore en vogue, les deux éditions de la *Statistique de la France* ne comportaient quant à elles aucun commentaire à ce sujet dans les pages consacrées au nombre des « fonctionnaires, employés et agents de l'administration ». En 1860 comme en 1875, Maurice Block prenait ces termes dans leur « sens le plus large ». Cela impliquait selon lui de prendre en considération – tout en les distinguant – tant les « fonctions gratuites » que celles qui donnaient lieu au versement d'un « traitement ». Dans l'édition de 1875, il ajoutait que celui-ci pouvait être imputé « soit sur les fonds de l'État, soit sur ceux des départements ou des communes », mais aucune des deux éditions ne permettent de procéder à cette distinction avec précision. De surcroît, pour certains services, des agents pris en considération ne relevaient ni de l'État, des départements ou des communes, sans qu'il ne soit possible, ici encore, de les différencier des autres. C'est particulièrement le cas des agents de l'Instruction primaire : non comptabilisés pour 1846, ils furent d'abord évalués à 40 000 pour 1858 dans l'édition de 1860, puis à 49 995 dans l'édition de 1875. Ce dernier nombre avait été choisi « faute de mieux » par Maurice Block et il comprenait les instituteurs des congrégations et correspondant à l'année 1863⁴²². Comme pour Vivien en 1845, aucune explication n'était fournie concernant le mode de constitution de ces informations statistiques. En tous les cas, les sources de Maurice Block étaient certainement différentes de celles de son prédécesseur, comme l'écart entre le nombre des agents du ministère des Finances permet, par exemple de le constater. Plus de 80 000 pour Vivien en 1845, ils étaient 72 089 en 1846 pour Block si l'on additionne l'ensemble des effectifs catégorisés par ce dernier sous le titre « Ministère des Finances ». Le statisticien était d'ailleurs lui-même très prudent concernant l'exactitude des nombres qu'il présentait. D'abord, il prenait soin de souligner – certes dans une police d'écriture plus réduite que le reste du texte – qu'il manquait à son tableau les effectifs d'un « certain nombre de services dont il ne [lui avait] pas été possible de connaître exactement le chiffre du personnel »⁴²³. Ensuite, dans aucune des deux éditions de la *Statistique de la France*, il ne fit figurer le moindre total, ni pour l'ensemble des effectifs, ni par ministère. Il se contentait de faire figurer dans un tableau le personnel de certains services sans en tirer la moindre conclusion. Dans l'édition de 1875, Maurice Block ajouta néanmoins une mention relative aux débats concernant le fonctionnarisme : c'était « uniquement le manque d'espace » qui l'empêchait de

⁴²² Maurice BLOCK, *Statistique de la France* [1^e édition, 1860], *op. cit.*, p. 113 ; Maurice BLOCK, *Statistique de la France* [2^e édition, 1875], *op. cit.*, p. 118.

⁴²³ Maurice BLOCK, *Statistique de la France* [2^e édition, 1875], *op. cit.*, p. 119.

« combattre ici le préjugé si répandu en France qui [attribuait] aux seuls Français le goût des places ». Il concluait ainsi qu'il lui serait « facile de prouver qu'il n'y [avait], sous ce rapport, aucune différence entre les diverses nations, les citoyens des États-Unis d'Amérique compris »⁴²⁴.

Commune à Vivien et Block, l'approche statistique du nombre des fonctionnaires entre les années 1840 et 1870 consistait donc à publier des informations statistiques disponibles bien qu'incomplètes. Tous deux restaient prudents quant aux conclusions à en tirer, mais aucun n'en interrogeait le mode de construction. Quinze ans après la publication de la seconde édition de la *Statistique de la France*, cette approche évolua considérablement. En 1890, Alfred de Foville publia la seconde (et dernière) édition de *La France économique*, ouvrage de « statistique raisonnée et comparative » dont la première édition avait été publiée en 1887⁴²⁵. Économiste et statisticien, l'auteur était lui aussi haut fonctionnaire. Polytechnicien (X1861), brièvement ingénieur télégraphiste, il était entré au Conseil d'État comme auditeur en 1866 et avait rejoint, en 1871, le cabinet du ministre des Finances d'Adolphe Thiers, Augustin Pouyer-Quertier. Sous-chef de bureau à la direction du Personnel des Finances entre 1872 et 1876, il fut appelé par Léon Say à son cabinet en 1876. Il fut d'ailleurs vice-président de la Société de statistique de Paris (1883-1885), en même temps que Léon Say (1884) et il lui succéda à la présidence de la Société en 1886. Entre-temps, celui-ci avait créé pour Alfred de Foville le bureau de statistique et de législation comparée⁴²⁶ du ministère des Finances, dont il avait pris la direction en janvier 1877. Occupant, depuis 1885, la chaire de statistique parallèle à celle d'Émile Levasseur en économie politique au CNAM, il collaborait régulièrement à *l'Économiste français* de Paul Leroy-Beaulieu, auquel il succéda à l'École libre des sciences politique en 1890, à la chaire d'économie politique⁴²⁷. Dans sa *France économique*, Alfred de Foville consacra un chapitre aux « professions et classifications diverses » dont le principal objet était de souligner – dans le cadre d'une campagne sur laquelle je reviendrai dans la partie suivante – la nécessité d'un recensement professionnel distinct de celui de la population. Il commençait ainsi la section consacrée aux professions en constatant qu'il s'agissait de l'un « des points sur lesquelles les habitants [étaient] interrogés lors des recensements » mais que ce « mode d'information [était] assez illusoire », avant d'ajouter, quelques lignes plus loin, que « la défektivité des statistiques professionnelles tirées des

⁴²⁴ *Ibid.* – voir une reproduction des tableaux de l'édition de 1875 en annexe n°9, p. 710.

⁴²⁵ Alfred de FOVILLE, *La France économique. Statistique raisonnée et comparative. Année 1889*, Paris, Armand Colin, 1890.

⁴²⁶ « Création au ministère des Finances d'un bureau de statistique », *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 1, n° 1, Janvier 1877, p. 1.

⁴²⁷ Informations biographiques tirées de : Fernand FAURE, « Alfred de Foville », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 53, 1913, p. 551-581 ; Pierre DEPOID, « Contribution à l'histoire de la Société de statistique de Paris », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 102, n° 4-5-6, 1961, p. 113 ; et Lucette LE VAN-LEMESLE, *Le Juste ou le Riche. L'enseignement de l'économie politique, 1815-1950*, Paris, CHEFF, 2004, p. 408-413.

dénombrements [pouvait] être, dans bien des cas directement démontrée »⁴²⁸. Il consacrait les pages suivantes à constater cette défektivité en prenant divers exemples parmi lesquels celui des agents des « administrations publiques »⁴²⁹.

Le principe d'une prise en considération des professions dans le recensement de la population était acquis depuis celui de 1836 mais n'avait été réellement appliqué qu'à partir de 1851. Avant le recensement de 1866, le relevé confondait « les individus qui occupaient réellement un emploi, avec leur famille et les domestiques qu'ils faisaient vivre »⁴³⁰. Dans le cadre de ces relevés, des informations relatives aux agents des administrations étaient établies, mais selon des sous-catégorisations variables (« administrations publiques » ou « fonctions publiques »), au sein du groupe plus vaste des « professions libérales », mais qui ne comprenant pas un certain nombre d'agents placés dans d'autres catégories⁴³¹. Ces résultats, dont la fiabilité serait discutée tout au long de la décennie suivante, n'avaient, pour Alfred de Foville, « aucune valeur » :

« Il [le recensement] ajoute aux 189 200 individus classés comme *patrons ou chefs d'exploitation* (?), 31 250 *employés commis*, etc... (?) et 34 600 *ouvriers, journaliers, manœuvres* (?). Tout cela réuni ferait un effectif de 255 000 hommes ou femmes. Le *clergé*, les *postes et télégraphes* n'y sont pas compris. »⁴³²

Le directeur du bureau de statistique et de législation comparée du ministère des Finances qualifiait ces informations de « statistique informe ». Mentionnant en note le tableau « malheureusement incomplet, du personnel des fonctionnaires, employés, etc. » de Maurice Block⁴³³, il opposait à la statistique des professions issue du recensement de la population « celle que les ministères [avaient] dressée eux-mêmes en 1886 » en faisant ainsi référence au rapport Ballue de 1886, dont il corrigeait le total et précisait qu'il y manquait les « simples ouvriers employés par les administrations publiques »⁴³⁴. Cette prise en considération critique des données existantes se trouvait au cœur de la démarche entreprise par l'auteur de *la France économique*. Dès l'avant-propos, il précisait ainsi :

« Nous persistons à croire qu'un nombre expliqué en vaut deux, et quand nous savons qu'un chiffre est douteux ou faux, nous considérons comme un devoir de le dire. »⁴³⁵

Pour Fernand Faure – qui, battu au terme de son premier mandat de député, était devenu entre-temps un statisticien de renom dont nous recroiserons les œuvres dans le

⁴²⁸ Alfred de FOVILLE, *La France économique* [1890], *op. cit.*, p. 55-56.

⁴²⁹ *Ibid.*, p. 60.

⁴³⁰ Voir « Les professions dans les recensements », dans Jacques DUPÂQUIER et Michel DUPÂQUIER, *Histoire de la démographie. La statistique de la population des origines à 1914*, Paris, Perrin, 1985, p. 330-337.

⁴³¹ Voir l'exemple des années 1872-1876-1881 en annexe n°10, p. 713.

⁴³² Alfred de FOVILLE, *La France économique* [1890], *op. cit.*, p. 60.

⁴³³ *Ibid.*, p. 61-62.

⁴³⁴ Voir le tableau I.1 *supra* et la reproduction de celui d'Alfred de Foville en annexe n°13, p. 718.

⁴³⁵ Alfred de FOVILLE, *La France économique* [1890], *op. cit.* (non paginé).

prochain chapitre – cette position expliquait que cet ouvrage « si bien fait » n’avait pas « pu dépasser la seconde édition publiée en 1890 ». Selon-lui, *La France économique* ne contenait « pas assez de chiffres », et le « texte y [tenait] trop de place » : « les explications et discussions relatives aux sources » auraient pu « être réduites au minimum » ou, « à la rigueur, être reléguées dans les notes au bas de page », tandis que « l’interprétation des chiffres » aurait tout bonnement dû « disparaître »⁴³⁶. En réalité, si cette approche critique tenait pour beaucoup à la personnalité et à la démarche d’Alfred de Foville, elle révélait aussi une évolution plus profonde du rapport au nombre des fonctionnaires. Alfred de Foville s’était effectivement fait une sorte de spécialité de la chasse aux erreurs statistiques. Dans un discours prononcé à l’occasion du jubilé de statistique de Londres – où il intervenait en tant que vice-président de la SSP et délégué du ministère des Finances – il dénonçait comme les pires « ennemis » de la statistique ceux qui, pour « donner aux affirmations les plus téméraires l’apparence de la certitude », jetaient de « faux chiffres à la tête des badauds, comme Sganarelle, dans le Médecin malgré lui, de Molière, y jette son faux latin » :

« J’avais un jour, messieurs, conçu une entreprise pour laquelle je n’ai pas tardé à me reconnaître tout à fait insuffisant, mais qui mériterait, ce me semble, de trouver place dans le programme de toutes les savantes sociétés qui sont ici représentées. Je m’étais donné la mission de saisir au passage et de dénoncer une à une, partout où je les rencontrerais, dans les livres, dans les journaux, dans les discours politiques ou autres, toutes les applications visiblement abusives de la statistique. Cette sorte de police scientifique, si elle pouvait être solidement organisée, rendrait de grands services. Mais je me suis convaincu qu’il faudrait s’appeler légion pour y suffire. »⁴³⁷

S’il faisait preuve en la matière d’un zèle tout particulier, Alfred de Foville n’était toutefois pas isolé dans sa recherche d’une plus grande fiabilité des statistiques en général, et de celles qui concernaient les agents de l’État en particulier. En ce sens, le jugement qu’il exprima en 1890 concernant la valeur des statistiques relatives aux agents des administrations publiques s’inscrivait dans un mouvement de fond de renouvellement du rôle que souhaitaient jouer les statisticiens dans l’éclairage scientifique de l’action publique.

La statistique, savoir social pour l’action publique ?

Les années 1880-1890 furent le théâtre d’une évolution importante de la statistique administrative française et des rapports au débat public qu’entretenaient des statisticiens alors particulièrement actifs au sein des réseaux de la « nébuleuse réformatrice ». La période fut en effet celle d’un renforcement des liens, consubstantiels au développement de l’État et à la naissance de la statistique⁴³⁸, entre administrateurs et statisticiens. Ces

⁴³⁶ Fernand FAURE, « Alfred de Foville », *op. cit.*, p. 580-581.

⁴³⁷ Alfred de FOVILLE, « La statistique et ses ennemis. Discours prononcé au jubilé de la Société de statistique de Londres », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 26, 1885, p. 452.

⁴³⁸ Éric BRIAN, *La mesure de l’État. Administrateurs et géomètres au XVIII^e siècle*, Paris, Albin Michel, 1994.

derniers, économistes pour la plupart, revendiquèrent et obtinrent un rôle plus important dans la définition des réponses politiques des premiers aux questions économiques et sociales du moment.

Au lendemain de la défaite de 1870, la situation de la Statistique générale de la France (SGF), organe principal de la statistique administrative au XIX^e siècle, n'était pas au beau-fixe. Héritière du bureau de statistique du ministère du Commerce fondé en 1827, transformé en bureau de la statistique générale de la France en 1833 et placé sous l'autorité du ministre dès 1840, la SGF avait vu ses attributions réduites à portion congrue après 1870⁴³⁹. Érigée en division autonome du ministère en 1861, elle avait dû faire face à des oppositions multiples qui aboutirent, dans les réorganisations qui suivirent la défaite, à sa suppression « en tant que division ». La SGF redevint alors un « simple bureau » du ministère de l'Agriculture et du Commerce. Reprenant les termes du rapport ministériel qui justifiait cette réorganisation, Pascal-Gaston Marietti explique que celle-ci s'imposait du fait :

« 1° Que les publications du Services étant tardives ne présentaient plus une utilité suffisante pour l'Administration qui a besoin d'être éclairée promptement ;

2° Que plusieurs de ses travaux auraient été plus convenablement placés dans les attributions d'autres ministères qui, au surplus, les réclamaient. »⁴⁴⁰

De fait, lors de la création du ministère de l'Agriculture le 14 novembre 1881 (à partir de services initialement rattachés au ministère du Commerce), le bureau de la SGF s'était vu retirer ses attributions en matière de statistiques agricoles, confiées à un service spécialisé du nouveau ministère. Au cours des années 1880, une nouvelle génération de statisticiens tenta toutefois d'inverser ce mouvement d'affaiblissement de la statistique administrative. En effet, quelques membres actifs de la Société de statistique de Paris (SSP)⁴⁴¹ menèrent une « action intense pour que se développent tant

⁴³⁹ Sur l'histoire de la statistique administrative en France et sur le processus qui conduisit à la création de la SGF au XIX^e siècle, voir le titre premier « Historique de la Statistique Générale de la France » dans Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 1949, p. 3-58 (l'ouvrage est tiré d'une thèse de doctorat en droit de l'université de Paris soutenue en mai 1945) ; Pour une mise en perspective de plus longue durée, voir : Éric BRIAN, *La mesure de l'État*, *op. cit.* ; voir aussi Jacques DUPÂQUIER et René LE MÉE, « La connaissance des faits démographiques de 1789 à 1914 », dans Jacques DUPÂQUIER (dir.), *Histoire de la population française*, t. 3 : *de 1789 à 1914*, Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 15-61 ; et Jacques DUPÂQUIER et Michel DUPÂQUIER, *Histoire de la démographie*, *op. cit.* pour une perspective internationale comparative.

⁴⁴⁰ Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France*, *op. cit.*, p. 27-28.

⁴⁴¹ Sur l'histoire de la SSP, on pourra consulter, outre Zheng KANG, « La société de statistique de Paris au XIX^e siècle », *op. cit.* ; la thèse du même auteur Zheng KANG, *Lieu de savoir social : la société de statistique de Paris au XIX^e siècle (1860-1910)*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de François Furet, EHESS, Paris, 1989 (l'article correspond à la republication d'un long résumé de cette thèse initialement publié par les *Cahiers du Centre de recherche historique*, n°9, 1992) ; Pour son centenaire, Pierre Depoid a publié un long article très riche concernant l'histoire institutionnelle de la SSP Pierre DEPOID, « Contribution à l'histoire de la Société de statistique de Paris », *op. cit.* ; Voir aussi les actes du colloque international organisé à l'occasion des 150 ans de la Société, réunis dans Michel ARMATTE et Alain DESROSIÈRES (dir.), « Numéro spécial : 150^e anniversaire de la Société de statistique

la statistique administrative qu'un enseignement plus important »⁴⁴² à travers, notamment, de nombreuses actions qui visèrent « avec succès la conquête de l'audience parlementaire et du gouvernement »⁴⁴³. Il s'agissait alors de promouvoir « dans l'administration une approche plus scientifique de la statistique »⁴⁴⁴ et de faire évoluer son programme scientifique de la description à l'explication des « phénomènes sociaux »⁴⁴⁵. L'ensemble des membres de ce « groupe » – constitué, selon Alain Desrosières, par les frères Alphonse et Jacques Bertillon, Émile Cheysson, Fernand Faure, Alfred de Foville et Émile Levasseur, auxquels il faut ajouter, avec Zheng Kang, Victor Turquan, Arthur Fontaine et Lucien March – intervint, comme nous le verrons dans les pages à venir, dans la constitution d'une interrogation statistique sur les fonctionnaires et dans l'élaboration d'outils pour y répondre.

La SSP avait été créée vingt ans plus tôt par Michel Chevalier : polytechnicien (X1823) ingénieur des Mines, professeur d'économie politique au Collège de France à partir de 1841 et élu à l'Académie des sciences morales et politiques dix ans plus tard, il avait soutenu le coup d'État du 2 décembre et en avait été récompensé par une nomination au Conseil d'État. Il fut nommé sénateur en 1860, année où il créa la Société. Celle-ci avait pour but de « populariser les recherches statistiques »⁴⁴⁶, considérées par les fondateurs de la société comme participant d'une « science des faits », « sœur légitime de l'économie politique » se situant à la « base du gouvernement des sociétés »⁴⁴⁷. Initialement, Michel Chevalier l'avait fondée pour défendre sur des bases scientifiques le traité (dont il avait été le principal artisan) de libre-échange signé la même année avec l'Angleterre. La SSP fut d'emblée très investie par les économistes libéraux qui firent ainsi de la statistique une clé de leur « stratégie de conquête de l'audience parlementaire et de promotion de l'économie politique »⁴⁴⁸. Les activités de

de Paris », *Journ@l Electronique d'Histoire des Probabilités et de la Statistique*, vol. 6, n° 2, Décembre 2010, en ligne : <http://www.emis.de/journals/JEHPS/decembre2010.html>.

⁴⁴² Alain DESROSIÈRES, « Histoires de formes : statistiques et sciences sociales avant 1940 », *Revue française de sociologie*, vol. 26, n° 2, 1985, p. 282.

⁴⁴³ Zheng KANG, « La société de statistique de Paris au XIX^e siècle », *op. cit.*, p. 52.

⁴⁴⁴ Processus qui s'inscrivait dans une redéfinition des objectifs respectifs des démographes et des statisticiens (et conduisit à l'absorption de la démographie par la statistique). Voir Libby SCHWEBER, *Disciplining Statistics. Demography and Vital Statistics in France and England, 1830-1885*, Durham & London, Duke University Press, 2006, p. 157-176 ; et Libby SCHWEBER, « L'échec de la démographie en France au XIX^e siècle ? », *Genèses*, n° 29, 1997, p. 5-28 (citation p. 22).

⁴⁴⁵ Christian TOPALOV, « Nouvelles spécialités », dans *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, p. 419-459 (citation p. 423).

⁴⁴⁶ Article premier des statuts adoptés le 5 juin 1860 (passage maintenu dans ceux du 4 mai 1872), reproduits dans Pierre DEPOID, « Contribution à l'histoire de la Société de statistique de Paris », *op. cit.* annexes I et II p. 181-183.

⁴⁴⁷ « Extrait du procès-verbal d'installation », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 1, n° 1, 1860, p. 1-13. Citations dans l'introduction aux statuts et de l'entrée en matière du discours du président pour 1860, et fondateur de la société, Michel Chevalier.

⁴⁴⁸ Zheng KANG, « La société de statistique de Paris au XIX^e siècle », *op. cit.*, p. 50-51.

la Société, longtemps centrées « sur la présentation de résultats ou de compilations statistiques »⁴⁴⁹, avaient subi quelques ralentissements au cours des années 1870 au point d’atteindre, à la fin de la décennie, le « bord d’une crise grave » qui s’était traduite par une forte chute du nombre de ses adhérents, dans un contexte où, avec la tentative de suppression de la SGF notamment, la statistique ne bénéficiait pas d’une audience considérable. Pour Zheng Kang, c’est en 1882 qu’un « tournant » décisif conduisit à « réanimer » la Société, notamment à travers « un afflux massif de membres appartenant à l’administration ou au gouvernement »⁴⁵⁰. En effet, c’est au cours de la première moitié des années 1880 que la SSP reçut le plus grand nombre d’adhésion de son premier siècle d’existence, un pic considérable de 238 adhésions intervint en 1882 et la société vit le total de ses effectifs plus que tripler entre 1881 (158 membres) et 1884 (487 membres)⁴⁵¹.

C’est Émile Cheysson qui, au cours de cette période, occupa les fonctions de vice-président (1881-1882) puis de président (1883) de la SSP. Polytechnicien (X1854), ingénieur des Ponts et chaussées, ce réformateur libéral, disciple de Le Play que l’on retrouverait aux côtés d’Eugène Rostand parmi les principaux organisateurs de l’exposition universelle de 1889, était entré à la Société d’économie sociale en 1865 et en avait été administrateur en 1876. Après un passage par la direction des usines du Creusot entre 1871 et 1874, il était revenu aux Ponts et avait été nommé, par le ministre des Travaux publics Charles de Freycinet, directeur d’un service des Cartes et plans spécialement créé pour lui en 1877. Il enseigna l’économie politique à l’École libre des sciences politiques à partir de 1882 et l’économie industrielle à l’École des Mines à partir de 1885⁴⁵². En 1901, il fut élu à la quatrième section de l’Académie des sciences morales et politiques, succédant ainsi à Maurice Block – qui avait entretenu avec lui des « rapports personnels » dans lesquels il lui avait témoigné « non seulement de la bienveillance, mais encore de l’amitié »⁴⁵³. L’augmentation du nombre des adhérents à la SSP ne fut pas son seul fait d’armes sur le terrain du développement de la statistique administrative dans les années 1880 et 1890. Le 19 juillet 1882, il proposa en effet, dans un rapport fait à la SSP au nom d’une commission spéciale de la Société instituée un mois auparavant, la création d’un Conseil supérieur de Statistique (CSS). Il déplorait alors une organisation de la statistique officielle qui avait « le tort grave de son

⁴⁴⁹ Alain DESROSNIÈRES, « Histoires de formes », *op. cit.*, p. 281.

⁴⁵⁰ Zheng KANG, « La société de statistique de Paris au XIX^e siècle », *op. cit.*, p. 52.

⁴⁵¹ « Annexe IV - Admission de nouveaux membres. Effectifs de la Société de 1860 à 1960 » : Pierre DEPOID, « Contribution à l’histoire de la Société de statistique de Paris », *op. cit.*, p. 184-185.

⁴⁵² Informations biographiques tirées de Christian TOPALOV, « Patronages », *op. cit.*, p. 388 ; Antoine SAVOYE, « Les paroles et les actes : les dirigeants de la Société d’économie sociale, 1883-1914 », dans Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l’EHESS, 1999, p. 88 ; et Janet HORNE, *Le Musée social, op. cit.*, p. 25-27, 64-65 et 71-73.

⁴⁵³ Émile CHEYSSON, *Notice sur la vie et les travaux de M. Maurice Block*, lue dans la séance du 27 juillet 1907 de l’Académie des sciences morales et politiques, *op. cit.*, p. 3.

individualisme » du fait d'une organisation qualifiée de « décentralisée » – chaque ministère ayant son propre service de statistique, sans aucune coordination d'ensemble – alors même que divers pays s'étaient déjà dotés d'un organisme central. Le rapport reposait en effet en partie sur une enquête auprès des « chefs de statistique dans les divers pays » et les propositions formulées s'inspiraient fortement de l'exemple de l'organisation de la statistique italienne⁴⁵⁴. Celle-ci était alors perçue comme en plein âge d'or⁴⁵⁵ tandis que celui qui fut son directeur de 1872 à 1898, Luigi Bodio, entretenait des relations professionnelles avec certains statisticiens français de premier plan (tels qu'Émile Levasseur et Alfred Neymarck⁴⁵⁶). Émile Cheysson préconisait ainsi la constitution d'un « conseil supérieur » inspiré de celui qui venait d'être créé en Italie le 18 février 1882. La commission se refusant à désigner le ministère de tutelle auquel celui-ci devrait être rattaché, son rapporteur précisait toutefois que « s'il existait un ministère d'État » la nécessité de « lui rattacher la nouvelle institution » n'aurait fait aucun doute. L'organisme était conçu comme un instrument de coordination administrative de la statistique officielle, de telle sorte que si la commission préconisait la présence de « savants notoirement adonnés aux études statistiques et économiques », l'écrasante majorité des membres du Conseil, placée sous la présidence d'un ministre de tutelle, devrait être composée de délégués de l'ensemble des départements ministériels⁴⁵⁷. La création d'un Conseil supérieur de statistique rattaché au ministère du Commerce faisait l'objet de recommandations anciennes du Congrès international de statistique⁴⁵⁸ et de plusieurs rapports parlementaires au milieu des années 1870⁴⁵⁹.

⁴⁵⁴ Émile CHEYSSON, « 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 de statistique de Paris*, Suppl. au n° de septembre, 1882, p. 1-16 ; Sur la construction et le développement de la statistique en Italie au XIX^e siècle, voir : Silvana PATRIARCA, *Numbers and nationhood. Writing statistics in nineteenth-century Italy*, Cambridge & New York, Cambridge University Press, 1996.

⁴⁵⁵ Jean-Yves FRÉTIGNÉ, « 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. Italie et Méditerranée*, vol. 112, n° 1, 2000, p. 291-316.

⁴⁵⁶ P. G. CRAIGIE, « Obituary. Luigi Bodio », *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 84, n° 1, 1921, p. 135-136 ; Alfred NEYMARCK, *Les dettes publiques européennes*, Paris, Guillaumin, 1887, p. 26.

⁴⁵⁷ Émile CHEYSSON, « Le Conseil supérieur de statistique en France », *op. cit.*, p. 10-13 et 15.

⁴⁵⁸ Sur l'importance des Congrès (1853-1876) puis des sessions de l'Institut (fondé en 1885) international de statistique dans l'histoire des activités statistiques dans la seconde moitié du XIX^e siècle, voir : Éric BRIAN, « Y a-t-il un objet Congrès ? Le cas du Congrès international de statistique (1853-1876) », *Mil neuf cent*, vol. 7, n° 1, 1989, p. 9-22 ; Éric BRIAN, « Observations sur les origines et sur les activités du Congrès international de Statistique (1853-1876) », *Proceedings of the 47th session of the International Statistical Institute*, vol. 1, Septembre 1989, p. 121-139 ; ainsi que : Éric BRIAN, « Transactions statistiques au XIX^e siècle. Mouvements internationaux de capitaux symboliques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 145, n° 1, 2002, p. 34-46 ; Voir aussi le chapitre 9 « L'internationale des statisticiens » dans Jacques DUPÂQUIER et Michel DUPÂQUIER, *Histoire de la démographie, op. cit.*, p. 299-320.

⁴⁵⁹ MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE, *Statistique générale de la France. Historique et travaux de la fin du XVIII^e siècle au début du XX^e, avec 103 tableaux graphiques relatifs aux travaux les plus récents. (Exposition universelle et internationale de Gand en 1913)*, Paris, Imprimerie nationale, 1913, p. 13 ; Émile CHEYSSON, « Le Conseil supérieur de statistique en France », *op. cit.*, p. 11.

Celle-ci intervint finalement par décret du 19 février 1885, après qu'une commission composée de membres du Parlement, de l'Institut, de ministères et de sociétés savantes eut été constituée à la demande du ministre du Commerce en mai 1884. On retrouvait, au sein de cette dernière commission, Émile Cheysson (en tant que directeur au ministère des Travaux publics), Émile Levasseur et Maurice Block (en tant que membres de l'Institut) ainsi que Jacques Bertillon (en tant que chef de la statistique municipale de Paris). Ils furent rejoints par Alfred de Foville (en tant que chef du bureau de la statistique au ministère des Finances et membre de la SSP) et Victor Turquan (en tant que rédacteur au ministère du Commerce). Tous furent nommés membres du CSS par l'arrêté pris par le ministre du Commerce le 21 février 1885⁴⁶⁰.

La création de cet organisme consultatif fut décisive car elle donna à notre nouvelle génération de statisticiens une base arrière depuis laquelle promouvoir de nouvelles méthodes pour une statistique administrative plus centralisée. Elle le fit d'emblée et c'est dans ce cadre que furent élaborées, à partir de 1886, les modalités d'un « recensement spécial des professions » qui devait constituer un premier pas vers une mesure du nombre des agents de l'État en France. Comme on a pu le constater précédemment avec Alfred de Foville, les informations recueillies sur les professions dans le cadre du recensement n'étaient pas considérées comme suffisamment précises par les statisticiens. Des réflexions relatives à leur amélioration furent lancées dès le début des années 1880. Lorsque la Société de statistique de Paris décida, sous les auspices d'Émile Levasseur (président pour 1882) et Émile Cheysson (son successeur pour 1883) d'instaurer un « prix annuel de la Société de statistique de Paris », celui-ci proposa les trois sujets suivants pour les premiers concours : l'étude des moyennes (concours 1883), le recensement des professions (1884) et l'influence des prix sur la consommation (1885). L'argumentaire du sujet du concours de 1884 était le suivant :

« Les concurrents devront faire connaître les méthodes suivies dans divers pays pour la classification des professions dans les recensements et autres publications, discuter ces méthodes ainsi que les résultats obtenus, chercher quelle serait la meilleure classification au point de vue théorique, c'est-à-dire celle qui conduirait à l'analyse la plus précise des forces économiques de la population, indiquer la mesure de ce qu'il semble utile de demander dans la pratique et exposer les procédés de dénombrement les plus efficaces pour l'obtenir. »⁴⁶¹

C'est au cours de la séance du 21 janvier 1885 qu'Émile Cheysson, rapporteur de la « commission du prix » – au sein de laquelle il siégeait avec Maurice Block (président), Ole Jacob Broch (ancien ministre de la Marine et des Postes de Norvège, correspondant

⁴⁶⁰ Rapport au ministre du commerce au nom de la commission du Conseil supérieur de statistique par Édouard Millaud, sénateur, Paris, 17 décembre 1884 ; Rapport du ministre du Commerce Maurice Rouvier au Président de la République française, Paris, 19 février 1885 ; Décret du 19 février 1889 instituant un Conseil supérieur de statistique auprès du ministère du Commerce ; Arrêté du 21 février 1885 sur la composition du Conseil supérieur de statistique. Tous reproduits dans : « Institution d'un Conseil supérieur de statistique », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 26, 1885, p. 151-162.

⁴⁶¹ Émile LEVASSEUR, « Rapport sur l'institution d'un prix annuel à décerner par la Société de statistique de Paris [séance du 17 janvier 1883] », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 24, 1883, p. 40.

de l'Académie des sciences en France), Alfred de Foville, Émile Levasseur et Toussaint Loua – précisa les raisons pour lesquelles cette question avait été mise au concours. Présentant « l'intérêt le plus sérieux pour l'économiste, le financier, l'homme d'État », le tableau des professions, « *désideratum* qu'on est loin de réaliser dans la pratique » devait constituer, « pour l'homme politique comme l'échiquier, dont il faut surveiller toutes les pièces avant d'en remuer une seule ». Offrant la possibilité de définir « les divers organes du corps social » et de montrer « s'ils sont tous bien adaptés à leurs fonctions, par exemple, si l'appareil circulatoire n'est pas exagéré eu égard à l'appareil producteur », un recensement des professions devait, fournir de « précieuses » données concernant :

« L'équipement libre et la proportion des diverses classes dirigeantes et dirigées ; sur la situation et l'organisation de la grande et de la petite industrie, du commerce en gros et de détail ; sur l'importance respective des procédés d'exploitation agricole, sur l'extension du rôle l'État ; il permettrait de prévoir presque à coup sûr la répercussion des mesures fiscales et législatives, en délimitant le champ qu'elles embrassent. »⁴⁶²

En érigeant ainsi une telle statistique en outil de gouvernement, les statisticiens de la seconde moitié du XIX^e siècle reformulaient une préconisation déjà ancienne. Dans les *Recherches et considérations sur la population de la France*, « ouvrage d'arithmétique politique française le plus accompli »⁴⁶³ publié en 1778 sous la signature de Jean-Baptiste Moheau, se trouvait ainsi déjà l'affirmation selon laquelle :

« Il n'est point indifférent pour l'État qu'un grand nombre d'hommes se portent vers certaines professions, et en négligent ou désertent d'autres or la répartition de ces divers états est dans la main du gouvernement, non seulement parce qu'il en est plusieurs créés pour le service de la chose publique, mais parce que l'empressement aux autres fonctions sociales est dirigé par les gênes qu'y met le gouvernement, ou les avantages qu'il y attache ; il seroit donc important de savoir combien de personnes se vouent à chaque profession, comme dans une maison bien ordonnée on fait l'emploi de chaque individu »⁴⁶⁴.

Si l'affirmation de la nécessité d'une telle statistique s'imposait de nouveau aux yeux des réformateurs libéraux, c'était suite aux réalisations, par ailleurs tant décriées, du « socialisme d'État » allemand en ce domaine. S'appuyant sur les travaux de Léon Say (sur le socialisme d'État) et de Luigi Bodio (sur le recensement spécial des professions réalisé dans l'Empire allemand en 1882), Émile Cheysson louait ce qu'il qualifiait de

⁴⁶² Émile CHEYSSON, « Rapport fait au nom de la commission des prix sur les résultats du concours de 1884 [séance du 21 janvier 1885] », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 26, 1885, p. 56-57.

⁴⁶³ Éric BRIAN, *La mesure de l'État*, op. cit., p. 320.

⁴⁶⁴ Jean-Baptiste MOHEAU, *Recherches et considérations sur la population de la France*, Paris, Moutard, Imprimeur-Libraire de la Reine, 1778, p. 108. Pour en savoir plus sur cet ouvrage - à la rédaction duquel le baron Auget de Montyon avait participé (il fut longtemps considéré comme le seul auteur de l'ouvrage, en particulier par les statisticiens qui nous occupent ici) - voir sa réédition par Éric Vilquin aux éditions de l'INED en 1994, augmentée de contributions de René Le Mée, Éric Brian, Hervé Hasquin, Philippe Bourcier de Carmon, Cem L. Behar, Marie-Noëlle Bourguet et Bernard Bru.

« véritable monument statistique, source inépuisable d'informations précises sur l'état économique et social de la population allemande »⁴⁶⁵.

Le seul candidat au prix sur le recensement des professions, anonyme jusqu'à l'annonce de la décision de la commission, fut Antony Rouillet. Avocat, il avait été lauréat, en 1875, d'un prix de statistique de l'ASMP pour un mémoire sur les causes des mouvements de la population et, en 1881, du prix Montyon pour un ouvrage sur les institutions de prévoyance⁴⁶⁶. Impliqué dans les réseaux réformateurs, il occuperait, à la fin de la décennie, les fonctions de secrétaire général de la Société française des habitations à bon marché dont Émile Cheysson serait lui-même vice-président⁴⁶⁷. Témoignant du fait que son auteur connaissait « parfaitement son sujet » malgré des défauts de construction du propos, ce mémoire méritait une « récompense » (1 000 fr sur les 2 000 prévus par le prix) mais il ne convainquit toutefois pas suffisamment la commission pour que l'attribution du prix soit décidée. Les causes avancées par Émile Cheysson pour justifier cette décision offrent une idée assez précise des attentes des membres de la commission concernant la méthode de recensement des professions que le candidat aurait dû proposer. Ayant insisté sur les limites du relevé des professions réalisé en France depuis 1851 dans le cadre du recensement de la population, en particulier du fait de la variabilité des groupes de professions (sept en 1876, neuf en 1881) et des catégories qui les composaient (vingt en 1876, vingt-sept en 1881), Émile Cheysson soulignait les regrets de la commission face à l'absence de développements sur les mérites respectifs du maintien d'un « greffage du recensement des professions sur le dénombrement de la population » ou du recours à des « opérations indépendantes ». Le choix de la commission était en réalité déjà entendu puisque le rapporteur insistait particulièrement, à cette occasion, sur le fait que la première méthode ne permettait pas d'obtenir des résultats aussi rigoureux et détaillés qu'un « relevé spécial ». Il louait en revanche la « conclusion à laquelle l'auteur arrive en faveur du bulletin individuel » rempli par chaque individu recense⁴⁶⁸, tout en regrettant

⁴⁶⁵ Émile CHEYSSON, « Rapport fait au nom de la commission des prix [séance du 21 janvier 1885] », *op. cit.*, p. 57-58.

⁴⁶⁶ « Les prix de statistique en 1875 », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 16, 1875, p. 199 ; « Les prix de statistique en 1881 », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 23, 1882, p. 84.

⁴⁶⁷ Janet HORNE, *Le Musée social*, *op. cit.*, p. 267 ; En 1888, il présenta d'ailleurs un mémoire à l'ASMP concernant la législation des HBM qui fut récompensé d'une médaille de 500 fr. dans le cadre du concours Bordin. Il en tira la publication suivante : Antony ROUILLET, *Des habitations à bon marché, législation*, Paris, Guillaumin, 1889.

⁴⁶⁸ Notons que l'introduction du « bulletin individuel » dans la procédure de recensement de la population était alors récente. Elle datait du recensement de 1876, pour lequel les agents recenseurs étaient restés libres de remplir eux-mêmes ou de faire remplir chaque bulletin : Arthur CHERVIN, « Considérations générales sur le recensement de la population », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 19, 1878, p. 182 ; La nécessité du recours à un « bulletin de ménage » et à un bulletin individuel avait été défendue dès la première moitié du XIX^e siècle par certains statisticiens. Le premier avait été rendu obligatoire en 1856, et c'est seulement à l'occasion du recensement de 1881 qu'il fut précisé que ces deux bulletins devaient être « remplis par les intéressés eux-mêmes » : Jacques DUPÂQUIER et Michel DUPÂQUIER, *Histoire de la démographie*, *op. cit.*, p. 327-328.

l'absence de proposition relative à une « nomenclature officielle » qui devait proposer une « classification des professions » qui restait alors « un problème insoluble ou plutôt indéterminé »⁴⁶⁹. Un an plus tard, une « sous-commission spéciale »⁴⁷⁰ fut constituée au sein du CSS à la suite d'une proposition d'Émile Cheysson concernant l'élaboration d'une statistique des professions. Ses membres avaient unanimement constaté « l'intérêt considérable que le Gouvernement, les Chambres, l'Administration, la Science [avaient] à connaître le plus exactement possible la répartition des habitants entre les diverses professions ». En effet, la sous-commission considérait qu'une telle statistique était nécessaire « pour affermir la marche des services publics, éclairer les délibérations du législateur et servir de point d'appui aux mesures économiques, sociales et financières, en permettant d'en prévoir d'avance la répercussion et la portée »⁴⁷¹.

Si l'initiative allemande était encore citée, c'est l'Italie qui fut ici érigée en modèle. D'abord, l'intérêt d'un tel recensement pour la marche des services publics était étayé par une référence au ministre italien de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, selon lequel il était « impossible » pour le gouvernement « d'agir avec sûreté » sans les informations produites par un tel recensement. Ensuite, et surtout, c'est sur la base d'une analyse faisant de très nombreuses références aux pratiques italiennes (et plus particulièrement aux travaux de Luigi Bodio) que les deux modalités possibles d'un recensement des professions furent étudiées. L'une reposait « sur le dénombrement de la population et en [profitait] pour demander à chaque recensé le métier qu'il exerce », tandis que l'autre consistait « au contraire dans un relevé direct et indépendant »⁴⁷². C'est ce second procédé qui était considéré comme le plus souhaitable par la commission : en dépit de son coût plus élevé, le « relevé direct » s'avérait plus fiable et profitable qu'un relevé des professions dans le cadre du recensement de la population : « l'individu s'atteint au foyer domestique ; le travailleur à l'atelier ». En outre, la première méthode laissait trop de liberté au recensé, « libre de libeller sa réponse à son gré et sans contrôle ». C'est donc directement auprès des « chefs d'industries ou d'administration » qu'il fallait aller chercher les informations sur leurs employés – par la voie de « bulletins individuels » – et sur leurs « outillages ». Surtout, pour s'assurer une fiabilité maximale des résultats, les bulletins devraient être, comme en Italie, l'objet

⁴⁶⁹ Émile CHEYSSON, « Rapport fait au nom de la commission des prix [séance du 21 janvier 1885] », *op. cit.*, p. 59-60.

⁴⁷⁰ Composée de « MM. Boutin, président ; Dr Bertillon, Bouquet, Chambé, Dr Chervin, d'Estouville, Grison, Herbette, Tisserant, Yvernès, Cheysson, rapporteurs, – membres du Conseil supérieur ; Liégeard et Turquan, secrétaires adjoints » : Émile CHEYSSON, *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, Imprimerie nationale, 1887, n. 1 p. 5.

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁷² *Ibid.*, p. 6.

d'un dépouillement centralisé⁴⁷³. La sous-commission, afin d'évaluer la faisabilité d'une telle opération s'était alors mise « en relation à titre officieux » avec les services de différents ministères qui avaient « tous promis avec beaucoup d'empressement leur concours à cette œuvre, le jour où il leur serait demandé par la voie hiérarchique », la plupart annonçant être en mesure de fournir des statistiques relatives aux populations de leurs domaines de compétences (enquête sur les territoires et la population agricoles du côté du ministère de l'Agriculture par exemple) mais aussi, et surtout, concernant leur personnel :

Les diverses administrations qui précèdent peuvent surtout réunir des informations sur leurs agents (employés et fonctionnaires) et sur les fractions de la population qui passent momentanément par leurs mains (conscrits, malades, prisonniers). Avec le ministère des Finances, on serre de plus près l'enquête industrielle à cause des contacts qu'il a par les patentes avec la plupart des professions. »⁴⁷⁴

L'élaboration d'une statistique relative aux fonctionnaires et employés de l'État, qui ne faisait pas ici l'objet d'une attention particulière, s'annonçait donc comme le résultat le plus facile à atteindre par une enquête administrative sur les professions. L'ambition étant toutefois bien plus large, le vœu émis par le CSS dans sa séance du 26 janvier 1887 se contentait d'appeler à un « recensement spécial des professions », séparé du dénombrement de la population (tout en maintenant les questions à ce sujet contenues dans le recensement général). Le Conseil préconisait qu'il soit mené, sous la tutelle du ministère du Commerce et de l'Industrie, par relevé direct concernant le personnel et le matériel d'exploitation, et complété par les documents que les administrations publiques pourraient elles-mêmes fournir sur les industries et professions⁴⁷⁵. Le vœu ne fut pas immédiatement suivi d'effet et il faudrait attendre le recensement général de la population du 29 mars 1896 pour qu'un « recensement des industries et des professions » soit mené.

Entre-temps, un autre vœu du CSS concernant la nécessité d'une enquête sur les conditions de travail⁴⁷⁶, associé à de multiples revendications au sein du Conseil supérieur du travail pour la création d'un organisme spécialisé permettant la réalisation de telles enquêtes⁴⁷⁷, le tout dans un contexte, déjà évoqué, d'attention gouvernementale croissante à la « questions sociale » et au rôle que l'État pourrait jouer dans son

⁴⁷³ Par opposition au recensement de la population qui était élaboré sur la base d'états récapitulatifs élaborés par les municipalités qui, ensuite, étaient transmis à la SGF : Jacques DUPÂQUIER et René LE MÉE, « La connaissance des faits démographiques de 1789 à 1914 », *op. cit.*, p. 44.

⁴⁷⁴ Émile CHEYSSON, *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)*, *op. cit.*, p. 15-20 (citation p. 18).

⁴⁷⁵ Vœu émis par le Conseil supérieur de statistique dans sa séance du 26 janvier 1887, reproduit dans : *Ibid.*, p. 23.

⁴⁷⁶ Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France*, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁷⁷ Robert SALAIS et Jean LUCIANI, « Matériaux pour la naissance d'une institution : l'Office du travail (1890-1900) », *Genèses*, vol. 2, n° 1, 1990, p. 83-108.

traitement⁴⁷⁸, entraînent, par une loi du 20 juillet et un décret du 19 août 1891 la création d'un office du Travail. Cet organisme, qu'Alain Desrosières qualifie de « première institution "scientifico-administrative" dotée de moyens importants »⁴⁷⁹ renforçait la statistique administrative puisque l'article 1^{er} de la loi du 21 juillet 1891 prévoyait qu'il était « destiné à rassembler, coordonner et vulgariser tous les renseignements concernant la statistique du travail » tandis que le décret du 19 août disposait, avec plus de précision, que la mission de l'office consistait à :

« Recueillir, coordonner, et publier, (...) toutes informations relatives au travail, notamment en ce qui concerne l'état et le développement de la production, l'organisation et la rémunération du travail, ses rapports avec le capital, la condition des ouvriers, la situation comparée du travail en France et à l'étranger »⁴⁸⁰.

Le bureau de la SGF, dirigé depuis 1887 par Victor Turquan, qui était entré comme surnuméraire aux Finances en 1876, fut placé sous l'autorité de la direction de l'office du Travail⁴⁸¹. Deux polytechniciens appelés à exercer des fonctions importantes dans les années suivantes rejoignirent rapidement l'office : Arthur Fontaine et Lucien March. Le premier, polytechnicien (X1878), ingénieur des Mines leplaysien (il intégra la SES sur proposition d'Émile Cheysson en 1890), fut nommé dès le 1^{er} octobre 1891 à la tête de la première section chargée de la statistique du travail et des assurances sociales. Dès 1893, Arthur Fontaine occupa les fonctions de sous-directeur, qui lui furent officiellement attribuées en juillet 1894, avant qu'il ne soit nommé à sa tête ainsi qu'à celle de la direction du Travail créée en 1899⁴⁸². C'est à sa demande que Lucien March, lui aussi ingénieur des Mines, qui fut son camarade de promotion à Polytechnique, entra au service de statistique de l'office du Travail en 1892⁴⁸³. Tandis qu'Arthur Fontaine prenait ses fonctions de directeur du Travail, l'office fut réorganisé : ses services techniques, auxquels le bureau de la SGF avait été intégré, furent placés sous la

⁴⁷⁸ Isabelle LESPINET-MORET, *L'Office du Travail (1891-1914). La République et la réforme sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, p. 17-55 ; Michel COINTEPAS, *Arthur Fontaine (1860-1931). Un réformateur, pacifiste et mécène au sommet de la Troisième République*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 51-55.

⁴⁷⁹ Alain DESROSIÈRES, « Histoires de formes », *op. cit.*, p. 282.

⁴⁸⁰ Isabelle LESPINET-MORET, *L'Office du Travail (1891-1914)*, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁸¹ Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France*, *op. cit.*, p. 30-31 ; Victor TURQUAN, « L'office du travail », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 32, 1891, p. 372-374.

⁴⁸² Informations biographiques tirées de Isabelle LESPINET-MORET, *L'Office du Travail (1891-1914)*, *op. cit.*, p. 62-68 ; Michel COINTEPAS, *Arthur Fontaine (1860-1931)*, *op. cit.*, p. 51-54 ; Christian TOPALOV, « Patronages », *op. cit.*, p. 389.

⁴⁸³ À cette occasion, afin « d'acquérir quelques notions générales sur les principes et sur les fonctions propres de la statistique », il suivit le seul cours qui existait alors, celui qui venait d'être créé spécialement pour Fernand Faure à la faculté de droit de Paris : Lucien MARCH, « Fernand Faure (1853-1929) », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 71, 1930, p. 108.

direction de Lucien March à compter de 1897, celui-ci devenant le premier directeur de la Statistique générale de la France lorsque celle-ci redevint autonome en 1910⁴⁸⁴.

C'est la création de l'office du Travail qui permit un nouvel examen du projet de recensement des professions qui avait été élaboré en 1886-1887 au CSS. Comme le soulignait Michel Huber en 1937, celui-ci avait besoin, pour mener ses travaux à bien, « de posséder des renseignements complets et détaillés sur les professions exercées par les habitants et également sur la structure économique du pays »⁴⁸⁵. Une nouvelle commission chargée d'étudier les moyens d'effectuer un recensement professionnel fut donc instituée le 14 mars 1894⁴⁸⁶. Ici encore, Jacques Bertillon, Émile Cheysson, Arthur Fontaine et Victor Turquan figuraient parmi les membres, sous la présidence d'Émile Levasseur⁴⁸⁷. Depuis 1887, les deux premiers avaient continué à plaider pour la réalisation d'un recensement séparé des professions. En particulier à l'occasion de la session de l'Institut international de statistique (IIS) tenu à Paris lors de l'exposition universelle de 1889⁴⁸⁸. Jacques Bertillon avait notamment proposé pour la première fois une nomenclature des professions. Une nouvelle version, après renvoi en commission, fut discutée lors de la session de Vienne de l'IIS en 1891, puis adoptée et recommandée

⁴⁸⁴ Informations biographiques tirées de : Michel ARMATTE, « Lucien March (1859-1933) : une statistique sans probabilité ? », *Journ@l Electronique d'Histoire des Probabilités et de la Statistique*, vol. 1, n° 1, Mars 2005 ; Franck JOVANOVIĆ et Philippe LE GALL, « March to Numbers: The Statistical Style of Lucien March », *History of Political Economy*, vol. 33, Suppl 1, 2001, p. 86-110 ; et Michel HUBER, « Lucien March (1859-1933) », *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, XXVI, n° 1, 1936, p. 272-281.

⁴⁸⁵ Michel HUBER, *Quarante années de la statistique générale de la France (1896-1936)*, Communication présentée à la séance du 20 janvier 1937 (Extrait du *Journal de la société de statistique de Paris*), Paris, Berger-Levrault, 1937, p. 4-5 (Polytechnicien (X1895), Michel Huber entra à la SGF en 1901 en tant que statisticien adjoint auprès de Lucien March. Il prit sa succession en 1919).

⁴⁸⁶ Rapport présenté au ministre du Commerce au nom de la commission chargée d'étudier les moyens d'effectuer un recensement professionnel, par M. Levasseur, membre de l'institut, président de la commission, s.d., reproduit dans DIRECTION DE L'OFFICE DU TRAVAIL. SERVICE DU RECENSEMENT PROFESSIONNEL, *Résultats statistiques du recensement des industries et professions [Dénombrement général de la population du 29 mars 1896]*, t. I : *Introduction. Région de Paris, au Nord et à l'Est [15 départements]*, Paris, Imprimerie nationale, 1899, annexe I p. 49-57.

⁴⁸⁷ « La commission se compose de MM. É. LEVASSEUR, membre de l'Institut, président ; BERTILLON, chef du service de la Statistique municipale ; BOUQUET, sous-directeur du Commerce intérieur ; BOUTIN, directeur général des contributions directes ; CHEYSSON, inspecteur général des Ponts et chaussées ; COUVREUR, vice-président de la Chambre de commerce de Paris ; MORON, directeur de l'Office du Travail ; RABANY, chef du premier bureau de la Direction de l'Administration départementale et communale ; TISSERAND, directeur de l'Agriculture. Étaient, en outre, membres avec voix consultatives : MM. A. FONTAINE, sous-directeur de l'Office du travail, et TURQUAN, chef du bureau de la Statistique générale. » - n. 1 p. 49 dans le rapport présenté au ministre du Commerce au nom de la commission chargée d'étudier les moyens d'effectuer un recensement professionnel par M. Levasseur, *Résultats statistiques du recensement des industries et professions*, t. I [1899], *op. cit.*

⁴⁸⁸ En particulier à l'occasion de la session de l'Institut international de statistique tenue à Paris lors de l'exposition universelle de 1889 : « Assemblée générale. Séance unique du jeudi 5 septembre 1889 », dans *Institut international de statistique. Deuxième session tenue à Paris du 2 au 6 septembre 1889. Compte rendu sommaire MM. Neymarck et Turquan, secrétaires de la session, Liégeois, Miquel, Prunget et Escuyer, secrétaires adjoints, sous la direction de M. Levasseur*, Paris, Imprimerie nationale, 1890, p. 61-65.

lors de la session de Chicago de 1893⁴⁸⁹. La commission Levasseur préconisa, pour des raisons de coût, que le « recensement des industries et des professions » soit effectué à l'occasion du recensement général de la population du 29 mars 1896. Celui-ci fut ainsi mené sous l'égide de Lucien March – nommé chef du service du recensement professionnel pour l'occasion – par l'intermédiaire des bulletins individuels ajoutés à ceux du recensement général de la population et de bulletins d'établissements⁴⁹⁰. La nomenclature des professions fut établie à partir des recommandations de la session de Chicago de l'IIS, sur une base « beaucoup plus détaillée »⁴⁹¹. Toujours pour des raisons de coût, seul le dépouillement de la partie « recensement professionnel » fut centralisé et réalisé à l'aide de machines à calculer Hollerith⁴⁹². Le rôle de ces machines fut essentiel pour les progrès de la statistique administrative française. Découvertes par Lucien March à l'occasion de leur présentation par leur inventeur, l'ingénieur Herman Hollerith, au cours de l'exposition universelle de 1889, ces machines à cartes perforées (perforatrices, trieuses et tabulatrices) avaient été créées pour le recensement américain de 1890⁴⁹³. L'année suivante, l'assistant du directeur de la statistique autrichienne, Heinrich Rauchberg, en fit la démonstration à la session de Vienne de l'IIS⁴⁹⁴. Pendant plusieurs années, ce furent encore Émile Cheysson et Jacques Bertillon qui menèrent campagne pour promouvoir la généralisation de l'utilisation du système Hollerith, en s'inspirant, notamment, des observations faites par Luigi Bodio et Heinrich Rauchberg à la session de Vienne⁴⁹⁵. Dans son rapport, la commission de 1894 en préconisa ainsi l'usage pour des raisons d'économies et d'efficacité. Elle se basait pour cela sur les premières expériences menées par Jacques Bertillon dans le cadre du recensement de la

⁴⁸⁹ Jacques BERTILLON, *Cours élémentaire de statistique administrative. Élaboration des statistiques - Organisation des bureaux de statistique - Éléments de démographie*, Paris, Société d'éditions scientifiques, 1895, p. 194-195.

⁴⁹⁰ Voir une reproduction du bulletin individuel en annexe n°15, p. 721.

⁴⁹¹ Jacques BERTILLON, *Texte des vœux émis par l'Institut international de statistique*, Montévrain, Impr. typographique de l'école d'Alembert, 1903, p. 8-9. Voir une reproduction de la section concernant les agents des services publics en annexe n°16, p. 722.

⁴⁹² Michel HUBER, *Quarante années de la statistique générale* [1937], *op. cit.*, p. 4-5.

⁴⁹³ Michel ARMATTE, « Lucien March (1859-1933) : une statistique sans probabilité ? », *op. cit.*, p. 2 ; Jean-Louis PEAUCELLE, « À la fin du XIX^e siècle, l'adoption de la mécanographie est-elle rationnelle ? », *Gérer et comprendre*, n° 77, Septembre 2004, p. 64-67. Voir un modèle de carte perforée et une gravure représentant le « système Hollerith » en annexe n°14, p. 720.

⁴⁹⁴ Procès-verbal de la séance du 28 sept. 1891, Troisième session de l'Institut international de statistique, Vienne, 28 septembre-3 octobre 1891, *Bulletin de l'Institut international de statistique*, t. VI, n°1, 1892, p. 19. – Émile Levasseur était alors vice-président de l'Institut, tandis que Luigi Bodio en était secrétaire général.

⁴⁹⁵ Voir, par exemple : Émile CHEYSSON, *The Electric Tabulating Machine. Translated from the « Journal de la Société de Statistique de Paris » by Arthur W. Ferguson*, New York, C.C. Shelley, Printer, 1892, ainsi que le procès-verbal de la séance du 27 août 1895, *Bulletin de l'Institut international de statistique*, t. IX, n°2, 1896, p. XLIX ; Jean-Louis PEAUCELLE, « À la fin du XIX^e siècle, l'adoption de la mécanographie est-elle rationnelle ? », *op. cit.*, n. 12 p. 65, renvoie à cinq articles supplémentaires, publiés par Émile Cheysson et Jacques Bertillon pour faire la promotion des « machines à statistiques » dans revues industrielles entre 1892 et 1894 .

population parisienne en précisant que « l'emploi de ces machines [était] d'autant plus avantageux que le nombre des données statistiques à extraire [était] considérable ». En somme, un tel avantage étant « peu sensible avec un dépouillement réduit *au minimum* », recourir à ces machines modernes très efficaces, ne faisait sens que si elles étaient exploitées au maximum, c'est-à-dire au-delà du seul recensement de la population, dans un recensement des industries et professions⁴⁹⁶. Celui-ci fut mené en 1896 et ses résultats furent publiés entre 1899 et 1901.

Outre son importance dans l'histoire plus générale des statistiques sociales⁴⁹⁷, ce premier recensement professionnel constitua une étape décisive dans l'élaboration d'une statistique des fonctionnaires, mais beaucoup moins par ses résultats que par ses conditions d'élaboration et de réalisation. Celles-ci attestent en effet d'un investissement considérable du noyau de réformateurs sociaux militants pour un renforcement de la statistique administrative qui passait par le développement de statistiques sociales considérées comme nécessaire au gouvernement. En outre, leur engagement pour une statistique des professions préfigurait, en le façonnant, celui dont ils firent preuve pour une statistique des fonctionnaires au cours des années suivantes. Concomitant d'une innovation technique majeure, cet engagement qui fut à la fois un facteur et un produit de l'intensification des circulations et relations scientifiques internationales dans les années 1890⁴⁹⁸, entraîna au passage la réalisation de quelques statistiques officielles concernant les fonctionnaires. Toutefois, elles nous renseignent moins sur les effectifs réels des agents de l'État – impossibles à dégager des tableaux publiés compte tenu des catégorisations choisies – que sur les effets d'une définition juridique aléatoire et imprécise des fonctionnaires sur leur classification dans la « population active ». Les résultats du recensement professionnel de 1896 étaient en effet mis en regard d'informations tirées du recensement de la population en 1866. Cette comparaison était d'emblée considérée comme peu fiable par les auteurs, tant du fait du changement de méthode de collecte des données que de l'évolution des catégories de professions. Il s'agissait alors simplement de « préparer les éléments des tableaux

⁴⁹⁶ Rapport présenté au ministre du Commerce au nom de la commission chargée d'étudier les moyens d'effectuer un recensement professionnel par M. Levasseur, *Résultats statistiques du recensement des industries et professions de 1896*, t. I [1899], *op. cit.*, p. 49-57.

⁴⁹⁷ Voir : Christian TOPALOV, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994, p. 323-333. Du même auteur, voir aussi : « L'individu comme convention. Le cas des statistiques professionnelles du XIX^e siècle en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Genèses*, n° 31, 1998, p. 48-75 ; « Une révolution dans les représentations du travail. L'émergence de la catégorie statistique de "population active" au XIX^e siècle en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 40, n° 3, 1999, p. 445-473.

⁴⁹⁸ Qui dépassait le seul internationalisme statistique. À ce sujet voir : Anne RASMUSSEN, *L'internationale scientifique (1890-1914)*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Jacques Julliard, EHESS, Paris, 1995.

rétrospectifs » qui pourraient être tenus « à jour lors des recensement ultérieurs, si ceux-ci sont effectués d'après les procédés appliqués pour la première fois en 1896 »⁴⁹⁹.

Tableau I. 2 : Les fonctionnaires dans le recensement professionnel de 1896

<i>Catégories de 1866 Extrait du premier tableau comparatif de la population active Totaux de la section VI - p. XVI</i>						
Industries ou professions	1866			1896		
	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes
1. Professions judiciaires	57 946	57 610	336	84 434	82 748	1 686
2. Profession médicale	49 524	34 580	14 944	100 752	59 461	41 291
3. Profession de l'enseignement	92 242	59 378	32 864	251 659	109 480	142 179
4. Sciences, lettres et arts	29 414	23 349	6 065	44 190	32 327	11 863
5. Force publique				69 129	67 335	1 794
Armée*	374 606	374 606		498 000*		
6. Gouvernement et administrations publiques	146 454	137 455	8 999	242 845	224 022	18 823
7. Clergé catholique				60 906	55 352	5 554
Congrégations*	162 428	71 800	90 628	52 000*		
8. Cultes protestants réunis	1 197	1 183	14	1 305	1 219	86
9. Culte israélite	223	216	7	151	141	10
Cultes divers				11	10	1
VI. Professions libérales	914 034	760 177	153 857	1 405 382	632 095	223 287

<i>Catégories de 1896 Extrait du second tableau comparatif de la population active Totaux de la section 9 - p. XIX</i>						
Désignation des groupes	1866			1896		
	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes
9 A. Services généraux de l'État ou des communes				632 322	541 992	90 330
9 A. Armée*	826 741	704 196	122 545	498 000*		
9 A. Clergé catholique*				52 000*		
9 B. Industries exercées par l'État ou des communes	35 019	23 634	11 385	56 460	42 142	14 318
9. Services de l'État, des départements ou des communes	861 760	727 830	133 930	1 238 782	584 134	104 648

* "Population à part" en 1896 - comprise dans le total mais pas dans la répartition par sexe - Source : d'après les tableaux dans Résultats statistiques du recensement des industries et professions [Dénombrement général de la population du 29 mars 1896], t. IV : Résultats généraux, Paris, Imprimerie nationale, 1901, pp. XVI et XIX

Ainsi, à partir de la classification des professions tirées du recensement de la population de 1866 – pourtant décriée par les statisticiens tout au long des années précédentes – les agents de l'État se trouvaient placés ici encore parmi les « Professions libérales », principalement dans une sous-catégorie « gouvernement et administrations publiques ». Une partie d'entre eux, impossible à identifier, figurait aussi parmi les « professions judiciaires », les « professions de l'enseignement » ou de la « Force publique ». Or, pour ne prendre que cet exemple, si en 1866 les individus comptés parmi les « professions de l'enseignement » n'étaient pas encore des agents de l'État, c'était le cas d'une grande partie d'entre eux en 1896 du fait de la loi de 1889 imputant les traitements des instituteurs au budget de l'État. Opérée selon les classifications adoptées en 1896 pour le recensement des professions, la comparaison – considérée par les statisticiens comme « moins exacte encore que » la précédente⁵⁰⁰ – portait sur une catégorie intitulée « Service de l'État, des départements ou des communes » qui, d'une part ne permettait pas de les distinguer les uns des autres, et d'autre part englobait les sous-catégories « Armée » et « Clergé catholique » en 1866, alors qu'elles étaient comptés à part en 1896.

⁴⁹⁹ DIRECTION DE L'OFFICE DU TRAVAIL. SERVICE DU RECENSEMENT PROFESSIONNEL, *Résultats statistiques du recensement des industries et professions [Dénombrement général de la population du 29 mars 1896]*, t. IV : *Résultats généraux*, Paris, Imprimerie nationale, 1901, p. XVIII.

⁵⁰⁰ *Ibid.*

Élaborée dans la seconde moitié des années 1890, tandis que les dénonciations du fonctionnarisme s'intensifiaient, ces quelques statistiques ne furent reprises ni dans la presse généraliste, ni dans les revues spécialisées, ni même à la Chambre des députés. Cela pourrait en partie s'expliquer par le fait qu'elles souffraient de biais finalement très proches de ceux que les statisticiens attribuaient aux statistiques des professions tirées du recensement de la population. Toutefois, l'absence d'une reprise de ces chiffres dans le débat public trouve très probablement sa source ailleurs. En effet, tandis que les services de Lucien March menaient le recensement des professions, Victor Turquan, son prédécesseur, procédait à son propre « essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État ». Il en avait déjà très largement diffusé les résultats lorsque le dernier volume *des résultats statistiques du recensement des industries et professions* avait été publié en 1901.

3. Un « essai de recensement » pour lutter contre le fonctionnarisme

Auteur proluxe ayant atteint une certaine postérité pour ses contributions majeures aux statistiques des grèves⁵⁰¹ et à la cartographie quantitative⁵⁰², Victor Turquan fut aussi le premier statisticien qui tenta de construire une statistique systématique des agents de l'État⁵⁰³. Économiste leplaysien, statisticien formé « sur le tas », en « autodidacte »⁵⁰⁴, il avait officiellement pris les fonctions de directeur du bureau de la SGF en 1889 alors qu'il les occupait depuis 1887, après le départ en retraite de Toussaint Loua, son prédécesseur. Dix ans plus tard, il quittait la SGF pour un poste de receveur-percepteur à Lyon⁵⁰⁵. C'est à la veille de son départ de la SGF que Victor Turquan se lança dans un « essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État » dont il présenta les résultats entre 1896 et 1899.

⁵⁰¹ Étienne PENISSAT, « Mesure des conflits, conflits de mesure. Retour sur l'histoire des outils de quantification des grèves », *Politix*, n° 86, 2009, p. 51-72.

⁵⁰² Gilles PALSKEY, *Des chiffres et des cartes. La cartographie quantitative au XIX^e siècle*, Paris, CTHS, 1996.

⁵⁰³ Il semblerait qu'il se soit intéressé à la question dès 1893 et qu'il ait publié une statistique des fonctionnaires de l'État comptabilisant 342 614 agents se partageant 454 081 957 fr. de traitements pour « une moyenne des traitements » de 1 326 fr : Joseph CHAILLEY-BERT, « Revue du mouvement social », *Journal des débats politiques et littéraires*, 20 mars 1893 (édition du matin). Malheureusement, je n'ai trouvé aucune trace de cette statistique dans la documentation consultée.

⁵⁰⁴ Christian TOPALOV, « Nouvelles spécialités », *op. cit.*, p. 438.

⁵⁰⁵ Informations biographiques tirées de : Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France*, *op. cit.*, p. 30 ; Jacques DUPÂQUIER et René LE MÉE, « La connaissance des faits démographiques de 1789 à 1914 », *op. cit.*, n. 83 p. 58 ; et surtout de Guy THUILLIER, « L'administration en 1893 : Victor Turquan », dans *La bureaucratie en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Économica, 1987, p. 689-690 qui donne les informations les plus complètes. Elles restent toutefois très fragmentaires, du fait de la destruction de son dossier (mentionnée par G. Thuillier) au ministère du Commerce mais probablement aussi par un manque d'intérêt de la part de ses jeunes contemporains. La nécrologie publiée dans le procès-verbal de la séance du 20 novembre 1907 de la SSP (*Journal de la société statistique de Paris*, vol. 48, 1907, p. 394) tenait ainsi en un court paragraphe.

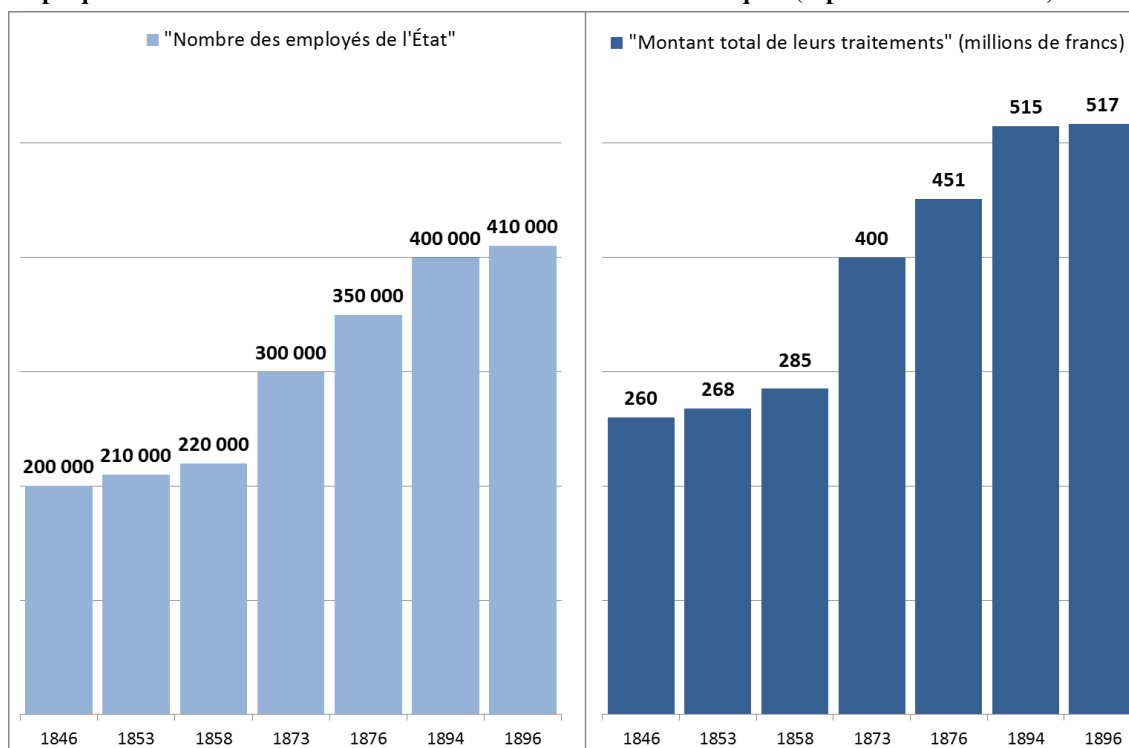
Une entreprise parallèle au recensement des professions

C'est au congrès annuel de la Société d'économie sociale, le 3 juin 1896, qu'il accorda la primauté des résultats de son enquête, dans le cadre d'un exposé dont le compte rendu fut publié le mois suivant dans *La réforme sociale*. Rapportée par Émile Jarriand, secrétaire de la réunion en question, la communication de Victor Turquan s'intitulait « essai de recensement des fonctionnaires et employés de l'État ; progression de leur nombre et du montant de leur traitement ; statistique générale des pensions ». D'après le rapporteur, le statisticien mena l'enquête de la façon suivante :

« Il a procédé à un véritable recensement de toutes les personnes qui touchent des traitements et émoluments de l'État, et a calculé le montant des sommes qui leur sont allouées dans chaque administration. À l'aide d'un recensement direct, confirmé par le compte des retenues effectuées pour le service des pensions, M. Turquan est arrivé à évaluer à 410 000 environ le nombre des emplois de l'État. Indépendamment de cet effectif, il faut compter 118 000 agents des communes et 9 000 agents ou fonctionnaires départementaux, soit une armée de 537 000 employés d'administration publique. »⁵⁰⁶

En outre, sans que la source ni le mode de construction d'une telle rétrospective ne soient mentionnés dans le compte rendu, Victor Turquan présenta « le nombre des employés de l'État et le montant total de leurs traitements (...) depuis 50 ans » :

Graphique I. 3 : Effectifs et traitements de 1846 à 1896 selon Victor Turquan (exposé de 1896 à la SES)



Source : d'après le tableau reproduit dans Émile JARRIAND, « Compte rendu de la réunion annuelle. 3^e réunion de travail (3 juin) : les fonctionnaires en France », *La réforme sociale*, XXXII, n° 13, Juillet 1896, p. 73

⁵⁰⁶ Émile JARRIAND, « Compte rendu de la réunion annuelle. 3^e réunion de travail (3 juin) : les fonctionnaires en France », *La réforme sociale*, XXXII, n° 13, Juillet 1896, p. 73-75.

Focalisant la suite de son exposé sur la situation de 1896, Victor Turquan avait insisté sur le fait qu'il n'était pas question d'espérer obtenir des économies substantielles compte tenu du niveau global des traitements :

« Le nombre des gros traitements est infime : 1 200 personnes ont de 8 000 à 10 000 francs de traitement, et à peine davantage de 10 à 20 000 francs. Il ne faut pas perdre de vue que 183 750 personnes touchent moins de 1 000 francs par an, et 108 257 de 1 000 à 2 000 francs seulement. Le traitement moyen de l'ensemble des employés ressort à 1 290 francs. Ce n'est donc pas de ce côté qu'il faut chercher une économie. Il faudrait réduire le nombre des employés, exiger d'eux plus de travail, et mieux les payer. »

Le statisticien achevait sa démonstration par un constat selon lequel les pensions occasionnaient « une dépense de 200 millions, croissant chaque année et qui n'est compensée que par une recette de 25 millions provenant des retenues »⁵⁰⁷.

Quelques mois plus tard, Victor Turquan insérait une partie des résultats de son enquête dans le seizième volume de l'*Annuaire statistique de la France*. En publiant un tableau relatif aux effectifs de 1896 dans ce volume destiné à « présenter, sous une forme condensée, le résumé des statistiques élaborées par les différents départements ministériels »⁵⁰⁸, il lui conférait ainsi le statut de statistique officielle, produite par la SGF. Le total des effectifs indiqué était légèrement inférieur à celui présenté à la SES, indiquant le choix d'un arrondi supérieur assez important pour cet exposé.

Tableau I. 3 : Recensement des fonctionnaires et employés de l'État dans l'*Annuaire statistique de la France*

RECENSEMENT		TABLEAU N° 14. — Recensement des fonctionnaires et employés de l'État.				ANNÉE 1896.	
DÉSIGNATION DE L'ADMINISTRATION.	NOMBRE DE FONCTIONNAIRES ou d'employés.	MONTANT TOTAL des traitements.	TRAITEMENTS MOYENS.	DÉSIGNATION DE L'ADMINISTRATION.	NOMBRE DE FONCTIONNAIRES ou d'employés.	MONTANT TOTAL des traitements.	TRAITEMENTS MOYENS.
		francs.	francs.			francs.	francs.
Finances	80,883	143,500,313	1,770	Postes et télégraphes ...	69,906	95,918,134	1,372
Justice.....	15,184	34,406,190	2,265	Agriculture	2,640	5,536,819	2,098
Affaires étrangères.....	1,230	9,302,900	7,510	Forêts	4,786	5,074,365	1,060
Intérieur.....	17,121	35,245,297	2,260	Travaux publics	10,138	19,207,043	1,886
Guerre.....	7,159	12,738,460	1,774	Colonies	4,389	8,539,556	1,945
Marine.....	21,381	34,451,465	1,611	TOTAUX	405,671	615,350,653	
Instruction publique.....	123,332	161,476,452	1,285	MOYENNE GÉNÉRALE (sans y comprendre les Pouvoirs publics : Président de la République, Parlement et Ministres).....			1,490
Beaux-Arts.....	963	2,173,235	2,255				
Cultes	42,956	43,517,145	1,013				
Commerce.....	1,644	4,263,279	2,583				

Source : Statistique générale de la France. Relevés faits d'après le budget de 1896.

Source : copie du tableau 14 p. 7 dans SGF, *Annuaire statistique de la France*, Paris, Imprimerie nationale, 1896, 624 p. – placé à la suite des tableaux du dénombrement de la population de 1891 et avant les tableaux du mouvement de la population.

Ce tableau fut rapidement repris dans la presse : le 22 septembre 1897, *Le Temps* publia ainsi un article afin de passer « en revue », cette « armée » qui « selon un

⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 73-74.

⁵⁰⁸ Lettre du directeur de l'office du Travail au ministre du Commerce, 10 novembre 1896 dans SGF, *Annuaire statistique de la France*, Paris, Imprimerie nationale, 1896, p. XII.

recensement officiel » comportait « 405 671 fonctionnaires et employés de l'État »⁵⁰⁹. Si ce nombre acquérait ainsi le statut de statistique officielle, produit d'un « recensement » de la SGF, la source indiquée sous le tableau mentionnait un relevé budgétaire. Si aucune précision méthodologique n'accompagnait cette publication, entre-temps Victor Turquan avait de nouveau présenté son étude, dans un cadre et face à un public qui le conduisirent à donner quelques précisions. C'est en effet à la Société de statistique de Paris qu'il fit, le 16 décembre 1896, une nouvelle communication cette fois intitulée « la statistique des employés et fonctionnaires de l'État ». Annonçant la publication « *in extenso* » de cette statistique dans un des « prochains numéros » du *Journal de la Société de statistique de Paris*, le procès-verbal de la séance, publié en janvier 1897, ne contenait pas de véritable compte rendu du propos de Victor Turquan. Les deux lignes consacrées à son introduction permettent toutefois de se faire une première idée de son approche :

« L'opinion publique, dit M. Turquan, se préoccupe du nombre grandissant des employés et des conséquences de cette augmentation pour la dette viagère ; c'est pourquoi il a entrepris, en se servant des budgets de l'État, cette statistique »⁵¹⁰.

Ainsi, le « recensement direct » annoncé à la SES faisait place à une statistique basée sur les budgets de l'État à la SSP – ce qui coïncidait avec la source du « recensement » publié dans l'Annuaire statistique : « des relevés faits d'après le budget de 1896 » (voir le tableau I.3 *supra*). En dépit de la précaution qu'il avait prise en n'intitulant pas son exposé « recensement », ce choix méthodologique avait de quoi surprendre certains membres de la Société de statistique de Paris. Comme on l'a vu précédemment, Victor Turquan avait fait partie des deux commissions Cheysson et Levasseur relatives au recensement professionnel. Statisticien reconnu, il avait publié un manuel de statistique administrative qui avait été préfacé par Maurice Block en 1891⁵¹¹ et se trouvait, tant par ses fonctions à la SGF que par son appartenance à la Société de statistique de Paris, au Conseil supérieur de statistique ou encore à l'Institut international de statistique, aux premières loges pour observer les transformations en cours de l'appareil statistique et des méthodes de recensement. Il ne pouvait donc pas ignorer l'unanimité des réserves quant à un recensement qui ne serait pas mené à l'aide de bulletins remplis par les intéressés et leurs chefs d'établissements. D'autant plus qu'au-delà des recommandations françaises, plusieurs réalisations étrangères encourageantes avaient reçu une certaine publicité. L'exemple italien notamment, si souvent érigé en modèle, était, ici encore, bien connu des statisticiens : dès 1889, le *Bulletin de statistique et de législation comparée* d'Alfred de Foville avait exposé les principaux résultats d'un

⁵⁰⁹ « Fonctionnaires et employés de l'État », *Le Temps*, 22 septembre 1897. Voir une reproduction de l'article en annexe n°18, p. 724.

⁵¹⁰ « Procès-verbal de la séance du 16 décembre 1896 », *Journal de la société de statistique de Paris*, n° 1, Janvier 1897, p. 4-5.

⁵¹¹ VICTOR TURQUAN, *Manuel de statistique pratique. Statistiques municipales et départementales, statistique générale de la France et de toutes les branches de l'administration*, préface de M. Maurice Block, Paris, Berger-Levrault, 1891.

« recensement des employés civils et militaires de l'État » réalisé sur la base de bulletins individuels remplis par les agents d'une part, et d'états produits par les diverses administrations d'autre part⁵¹².

La discussion qui suivit l'exposé de Victor Turquan à la SSP ne manqua donc pas de soulever quelques interrogations quant à la fiabilité des statistiques qu'il présentait. Auguste Vannacque, chef de division au ministère du Commerce et ancien membre de la commission de l'Institut international de statistique qui avait, quelques années auparavant, discuté les propositions de Jacques Bertillon concernant le recensement des professions entre les sessions de Paris (1889) et de Vienne (1891)⁵¹³, fut très critique. Tout en « décernant les éloges qu'il mérite au remarquable travail de M. Turquan », il énonça de « sérieuses réserves » concernant « certains points essentiels » de sa démonstration :

« Notamment en ce qui touche le nombre des employés de l'État et le rapprochement que l'auteur établit entre le nombre de ces employés et le chiffre total des crédits de personnel inscrits aux budgets des différents ministères. (...) M. Turquan a pris comme base de ses observations les chiffres des budgets. Or, tout le monde sait que la corrélation qui existe entre le nombre des employés de toutes catégories portés au budget et le total des crédits destinés à faire face aux traitements de ces employés n'est que très relative. En fait jamais le nombre des employés inscrits au budget ne répond au nombre des employés réellement en fonctions »⁵¹⁴.

Mais les critiques d'Auguste Vannacque ne s'arrêtèrent pas là. En effet, alors que Victor Turquan expliquait que « dans certains cas » ses sources ne relevaient pas du budget mais des « comptes annuels », des « annuaires des administrations et même de notes et de listes qui lui [avaient] été fournies à titre officieux », c'est la cohérence même de l'enquête qui fut mise en cause :

« Certes, ces éléments ont leur valeur, mais il n'en est pas moins acquis que l'étude de M. Turquan semble manquer de la première garantie que doit offrir un travail statistique : une base homogène. L'élément appréciation, arrangement, entre pour une trop grande part dans les documents statistiques présentés ; il importe donc de se tenir en garde contre les conséquences économiques que certaines personnes pourraient être tentées de déduire de l'exposé que l'on vient d'entendre. L'œuvre laborieuse de M. Turquan gagnerait beaucoup à être serrée de plus près »⁵¹⁵.

Ce jugement sans appel d'un ancien président de la SSP (en 1895) fut suivi d'une mise en cause de l'usage que faisait Victor Turquan des moyennes. Camille Moron vice-président de la SSP aux côtés de Fernand Faure, et ancien membre de la

⁵¹² « Italie. Le recensement des employés civils et militaires de l'État », *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 25, n° 1, Janvier 1889, p. 99-105 ; deux ans plus tard, le bulletin fondé par Alfred de Foville (directeur du bureau de statistique et de législation comparée du ministère des Finances), publiait un article relatif aux initiatives autrichiennes dans le même domaine : « Autriche-Hongrie. Le recensement des employés civils en Autriche », *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 29, n° 4, Avril 1891, p. 450-455.

⁵¹³ Jacques BERTILLON, *Cours élémentaire de statistique administrative*, op. cit., p. 194.

⁵¹⁴ « Procès-verbal de la séance du 16 décembre 1896 », op. cit., p. 4.

⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 5.

commission Levasseur sur la statistique des professions, n'était autre que le directeur de l'office du Travail, et donc le supérieur hiérarchique de l'orateur. Celui-ci ne voyait « pas l'intérêt des moyennes établies par M. Turquan ; ce sont des expressions mathématiques sans portée réelle ». L'orateur, lauréat en 1886 d'une récompense de la SSP (à défaut d'un prix qui ne fut pas décerné) pour un mémoire consacré à l'étude des moyennes⁵¹⁶, en convint immédiatement, précisant que si elles avaient « l'avantage de fixer les idées », il n'y attachait « pas d'autre importance ». Cherchant très certainement à apaiser les débats, très sévères envers la fiabilité des analyses de Victor Turquan, le président de la SSP, qui n'était autre que Jacques Bertillon, remercia l'orateur et loua une « œuvre longue et difficile » en soulignant que dans « pareil travail », il était « presque impossible de donner des chiffres absolument précis ». Il invitait donc à reprendre la discussion « lorsque la communication tout entière de M. Turquan aura paru dans le Journal »⁵¹⁷. Aucune mention du terme « recensement » ne fut inscrite dans le procès-verbal de la séance, mais il est impossible de savoir s'il s'agissait d'un choix des éditeurs du *Journal* de la SSP ou d'une précaution qu'aurait prise un Victor Turquan qui, conscient des limites de sa méthode, aurait anticipé des remarques à ce sujet. Toujours est-il que les vives critiques auxquelles il dut faire face à la SSP ne l'empêchèrent guère de continuer à exposer les résultats de ce qu'il présentait partout ailleurs comme un « recensement ».

Le 6 août 1897, il donna ainsi une communication intitulée « un recensement des fonctionnaires et employés de l'État » au congrès annuel de l'Association française pour l'avancement des sciences (AFAS)⁵¹⁸. Victor Turquan présenta les « résultats

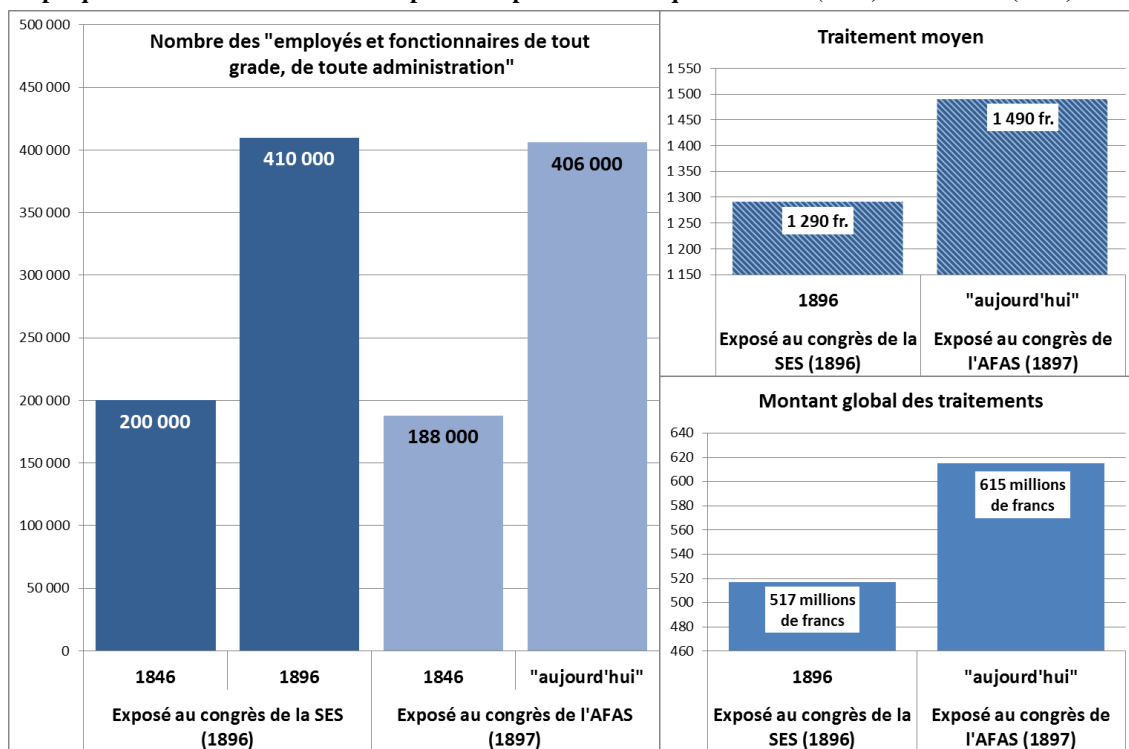
⁵¹⁶ Éric BRIAN, « Les moyennes à la Société de Statistique de Paris (1874-1885) », dans Jacqueline FELDMAN, Gérard LAGNEAU et Benjamin MATALON (dir.), *Moyenne, milieu, centre. Histoires et usages*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1991, p. 105-134. Comme le souligne l'auteur, les moyennes firent « couler beaucoup d'encre au XIX^e siècle ». Je ne saurais rendre compte ici de débats qui, très importants pour comprendre non seulement l'histoire de la discipline statistique mais aussi celle de son usage en sociologie, dépassent largement le cadre de l'objet qui nous occupe ici. À ce sujet, outre la contribution précitée, voir dans le même volume : Michel Armatte, « Théorie des erreurs, moyenne et loi "normale" », p. 63-84 et « La moyenne à travers les traités de statistique du XIX^e siècle », p. 85-106 ; Claude Blanckaert, « Méthode des moyennes et notion de "série suffisante" en anthropologie physique (1830-1880) », p. 214-243 ; et Alain Desrosières, « Masses, individus, moyennes : la statistique sociale au XIX^e siècle », p. 245-273.

⁵¹⁷ « Procès-verbal de la séance du 16 décembre 1896 », *op. cit.*, p. 5.

⁵¹⁸ « 15^e section : économie politique et statistique. Séance du 6 août 1897, M. Victor Turquan », dans *Conférences de Paris - Compte rendu de la 26^e session de Saint-Étienne*, première partie : *documents officiels, procès-verbaux*, Paris, Au siège de l'Association française pour l'avancement des sciences, 1898, p. 418-419 ; Entre-temps, les principaux résultats présentés avaient été repris par Gustave de Molinari, qui lui-même reprenait les chiffres publiés par Yves Guyot (ancien président de la SSP en 1896, alors que Jacques Bertillon et Fernand Faure en étaient vice-présidents) dans son journal, *Le Siècle* du 17 août 1897 (article reproduit en annexe n°17, p.723) dans sa chronique du *Journal des économistes* (octobre 1897, p. 151-153) qui faisait d'ailleurs apparaître un total encore différent pour 1897 (400 000). Le *Journal des débats* du 12 décembre 1897 en repris quelques chiffres pour mesurer « la maladie du fonctionnarisme » d'un point de vue international (voir la reproduction de l'article en annexe n°19, p. 725). Le tout fut ensuite utilisé par : Albert KAMMERER, *La fonction publique d'après la législation allemande*, thèse pour le doctorat en droit, Paris, Rousseau, 1898, p. 3-5, qui introduisit sa thèse par

sommaires d'une enquête faite pendant plusieurs années, en vue de connaître le nombre des employés de l'État à différentes époques, le montant total de leurs traitements, leurs traitement moyen, etc. » Le court résumé de son intervention faisait apparaître la présentation de nombres légèrement différents de ceux qu'il avait proposé à la SES :

Graphique I. 4 : Variation des résultats présentés par Victor Turquan à la SES (1896) et à l'AFAS (1897)



Sources : d'après le « Compte rendu de la réunion annuelle. 3^e réunion de travail », *La réforme sociale*, XXXII, n° 13, Juillet 1896, p. 73 et « 15^e section : économie politique et statistique. Séance du 6 août 1897, M. Victor Turquan », dans *Conférences de Paris - Compte rendu de la 26^e session de Saint-Étienne*, première partie : documents officiels, procès-verbaux, Paris, Au siège de l'Association, 1898, pp. 418

L'écart observé pour 1896, noté « aujourd'hui » dans le compte rendu de l'AFAS, semble ainsi correspondre à celui que la publication de l'*Annuaire statistique* avait déjà révélé (tableau I.3). Il est en revanche difficile de savoir si l'écart observé concernant 1846 relevait d'une mise à jour de l'enquête ou d'un choix d'arrondi très différent. Toujours est-il que l'on se trouvait dans une perspective très différente de celle qu'Alfred de Foville défendait concernant la fiabilité des statistiques des professions en général, et des agents des administrations publiques en particulier. Le fait est que – tel qu'il fut rapporté dans les comptes rendus de ses interventions – l'objectif poursuivi par Victor Turquan n'était pas simplement de documenter statistiquement la croissance perçue du nombre des fonctionnaires, mais d'en tirer des propositions pour la stopper. Lors de son intervention à l'AFAS, le résumé de son intervention publié par l'association nous apprend qu'il signala « le danger qu'il y aurait à laisser ce nombre

quelques considérations sur le développement de la fonction publique en France et aux États-Unis, au Brésil ainsi qu'en Argentine.

s'accroître »⁵¹⁹, tandis qu'au cours de sa communication à la SES, il avait entrepris de démontrer la nécessité de diminuer le nombre des fonctionnaires pour mieux les payer (argument principalement basé sur la mesure d'un « traitement moyen » dont la valeur scientifique avait été mise en doute à la SSP et dont le montant avait changé entre-temps). La discussion qui suivit cet exposé d'août 1897 ne porta pas sur la méthode de Victor Turquan mais justement sur le constat selon lequel les statistiques présentées attestaient du trop grand nombre de fonctionnaires. Charles-Mathieu Limousin – disciple de Charles Fourier, publiciste (il était directeur du *Bulletin des sommaires* et collaborait à de nombreux journaux, nationaux et régionaux), membre de la Société d'économie politique et de la Société de statistique de Paris (dont il serait vice-président de 1907 à sa mort en 1909)⁵²⁰ – contesta d'emblée ce qui constituait un présupposé de l'analyse proposée par Victor Turquan :

« M. Limousin dit qu'il ne peut savoir s'il y a réellement trop de fonctionnaires, comme on le prétend ; c'est là une question qui doit être examinée par les ministres et les membres de la Commission du budget. Mais il est d'avis que la somme de 627 millions n'a rien d'excessif. Ce n'est pas le cinquième du budget annuel. Les grosses charges, celles qui écrasent le pays, ce sont la dette, l'armée et la marine. »⁵²¹

Si l'argument est ici tout à fait remarquable, c'est par son caractère exceptionnel. En effet, si la méthode de Victor Turquan fut parfois critiquée, l'existence d'une « marée montante »⁵²² et la nécessité d'y pallier ne furent, à cette exception près, jamais questionnées. Au-delà d'une éventuelle réaction aux critiques méthodologiques dont elle avait fait l'objet, cela explique peut-être la raison pour laquelle la publication de l'étude, pourtant annoncée pour le *Journal de la Société de statistique de Paris*, fut assurée par la Société d'économie sociale : d'abord sous la forme d'une série de cinq articles parus entre octobre 1898 et février 1899 dans *La réforme sociale*, qui furent ensuite rapidement repris, sans modifications, sous la forme d'un ouvrage⁵²³. Outre des informations statistiques plus complètes que dans les comptes rendus de ses

⁵¹⁹ « 15^e section : économie politique et statistique. Séance du 6 août 1897, M. Victor Turquan », *op. cit.*, p. 420.

⁵²⁰ Informations biographiques tirées de : Bernard DESMARS, « Limousin, Charles-Mathieu (1840-1909) », *charlesfourier.fr*, site de l'Association d'études fouriéristes et des *Chahiers Charles Fourier*, Janvier 2011 : <http://www.charlesfourier.fr/spip.php?article818> ; Pierre DEPOID, « Contribution à l'histoire de la Société de statistique de Paris », *op. cit.*, p. 117 ; Michel CORDILLOT, « Charles-Mathieu Limousin (1840-1909) », dans *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier*, version numérique « Maitron-en-ligne » : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article75960>.

⁵²¹ « 15^e section : économie politique et statistique. Séance du 6 août 1897, M. Victor Turquan », *op. cit.*, p. 420.

⁵²² Émile JARRIAND, « Compte rendu de la réunion annuelle. 3^e réunion de travail (3 juin) : les fonctionnaires en France », *op. cit.*, p. 73.

⁵²³ Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État, suivi d'une statistique des pensionnaires de l'État*, Paris, Au secrétariat de la Société d'économie sociale, 1899. Précédemment publié dans *La réforme sociale*, t. XXXVI, octobre, novembre et décembre 1898, p. 486-506, 668-692 et 910-921 ainsi que dans le t. XXXVII, février 1899, p. 202-225 et 311-325.

communications, cette publication offrait en effet un éclairage plus précis sur les conditions de production et la finalité de l'étude de Victor Turquan.

Dès l'introduction, l'ancien chef de la SGF inscrivait sa démarche dans une réponse à la préoccupation des députés et de la presse face à « l'inquiétante augmentation du nombre des fonctionnaires et employés de l'État » et à la nécessité de trouver une solution pour faire de « grosses économies ». Il s'agissait dès lors, pour le statisticien, d'offrir la mesure d'un « mal », de surcroît « plus haut » et « plus grand » qu'on ne le pensait puisque « le montant total des traitements servis aux innombrables serviteurs de l'État [augmentait] d'une façon continue » tandis que le « traitement moyen » restait très bas et qu'en parallèle, le « budget de la dette viagère » augmentait « encore plus vite »⁵²⁴. Par son enquête statistique, Victor Turquan cherchait à prendre la mesure du fonctionnarisme : non pour vérifier la pertinence d'une dénonciation mais pour offrir une base solide aux mesures visant à endiguer la marée montante. Bien qu'il ait publié quelques résultats dans l'*Annuaire statistique* à l'en-tête de la SGF (tableau I.3 *supra*), il qualifiait désormais cette « enquête » de « purement personnelle »⁵²⁵, démarquant ainsi clairement son initiative de ses fonctions professionnelles passées. Si cette précision avait probablement l'avantage d'offrir à Victor Turquan plus de latitudes concernant les conclusions proprement politiques à tirer de son étude statistique, elle témoigne par ailleurs des conditions dans lesquelles elle fut menée. En effet, il est possible qu'il ait préféré mener cette étude à titre personnel en raison de la situation professionnelle difficile dans laquelle il se trouvait à la veille de son départ de la SGF. Si la documentation manque pour confirmer cette hypothèse avec certitude, quelques indices conduisent à l'envisager avec sérieux. Au sujet de son départ de la SGF en 1897, Guy Thuillier précise en effet « qu'il est possible » que Victor Turquan « ait eu des difficultés avec ses subordonnés » à l'occasion du rattachement des services de la SGF à la direction de l'office du Travail⁵²⁶. En outre, alors qu'il dirigeait le bureau de la SGF depuis près de dix ans et tandis qu'il avait participé aux deux commissions relatives au recensement professionnel, c'est Lucien March, entré à l'office du Travail quatre ans plus tôt, qui fut nommé responsable de sa réalisation. Difficile dès lors, d'imaginer que cette étude, commencée au même moment, ait été menée « sans aucune arrière-pensée »⁵²⁷.

Construire une rétrospective : l'évolution des effectifs de 1846 à 1896

Ce « recensement », mené sur « une vingtaine de mois » entre 1896 et 1897, ne reposait donc pas sur une interrogation de « toutes les administrations à la fois sur le

⁵²⁴ *Ibid.*, p. 1-2.

⁵²⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁵²⁶ Guy THUILLIER, « L'administration en 1893 : Victor Turquan », *op. cit.*, n. 4 p. 689-690 (à ce sujet, l'auteur renvoie au dossier Renaut, CARAN, F12 7636).

⁵²⁷ Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, *op. cit.*, p. 3.

nombre et le coût de leurs employés » mais sur une analyse de la documentation budgétaire :

« Après avoir relevé sur environ 3 000 fiches les différentes fonctions énumérées au budget et aux comptes détaillés des dépenses des ministères et administrations, chaque fiche énumérant le nombre des employés ou fonctionnaires spécifiés dans ces documents officiels, le montant total des traitements qu'ils touchent, et après avoir calculé les traitements moyens pour chaque fonction, et chaque classe spécifiée, nous avons effectué méthodiquement la synthèse de ces nombreuses fiches, soit d'après la quotité du traitement, soit d'après la nature de la fonction, soit d'après l'administration ou le service. Nous avons pu, en récapitulant les tableaux de dépouillement, produire des cadres d'ensemble relatifs soit à la répartition des employés par ministère ou service, soit à leur groupement suivant la quotité de traitement. »⁵²⁸

Victor Turquan avait établi sur cette base le nombre d'emplois budgétaires pour 1896 et procédé à des compléments et contrôles par des « relevés effectués sur les comptes annuels des recettes, relatifs aux retenues faites pour le service des pensions civiles » au titre de la loi du 8 juin 1853. Il précisait par ailleurs une partie des sources qu'il avait mobilisé pour établir l'évolution des effectifs de 1846 à 1896 :

« Je n'ai trouvé d'éléments dignes de servir de base à des comparaisons sérieuses que dans un relevé fait par mon vénéré maître M. Maurice Block, paru dans sa première édition de la statistique de la France. Encore l'éminent auteur présente-t-il ses chiffres avec quelques réserves, étant données les difficultés qu'il a dû rencontrer pour se renseigner sur le nombre des fonctionnaires de l'État au milieu de ce siècle. »⁵²⁹

Pour procéder à une comparaison entre les années 1846, 1858, 1873 et 1896, l'ancien chef de la SGF mobilisait ainsi les informations statistiques publiées par son prédécesseur dans les deux éditions de la *Statistique de la France*. Aucune précision n'était toutefois fournie concernant les chiffres présentés à la SES en 1896 pour les années 1853, 1876 et 1894 (graphique I.3 *supra*) – ils n'étaient d'ailleurs pas repris dans cette publication. Victor Turquan précisait qu'il fallait « faire certaines réserves quant au rapprochement pur et simple des chiffres se rapportant à la situation » de 1896 :

« L'enquête de 1846 est visiblement incomplète, tandis que celle de 1896-1897 nous semble approcher le plus possible de la vérité ; nous y avons du moins apporté tous nos soins. »⁵³⁰

Pourtant, alors que Maurice Block s'était refusé à calculer des totaux à partir de statistiques incomplètes, Victor Turquan en tirait non seulement le volume global des effectifs mais aussi leur répartition par ministères. S'il affirmait avoir procédé à la comparaison de ses propres résultats pour 1896 à ceux de Maurice Block pour les années précédentes, en prenant soin de « respecter les sources », les totaux présentaient des écarts parfois considérables. Ils étaient, de surcroît, différents de ceux que l'auteur avait lui-même présentés auparavant. Si le nombre des fonctionnaires et employés de

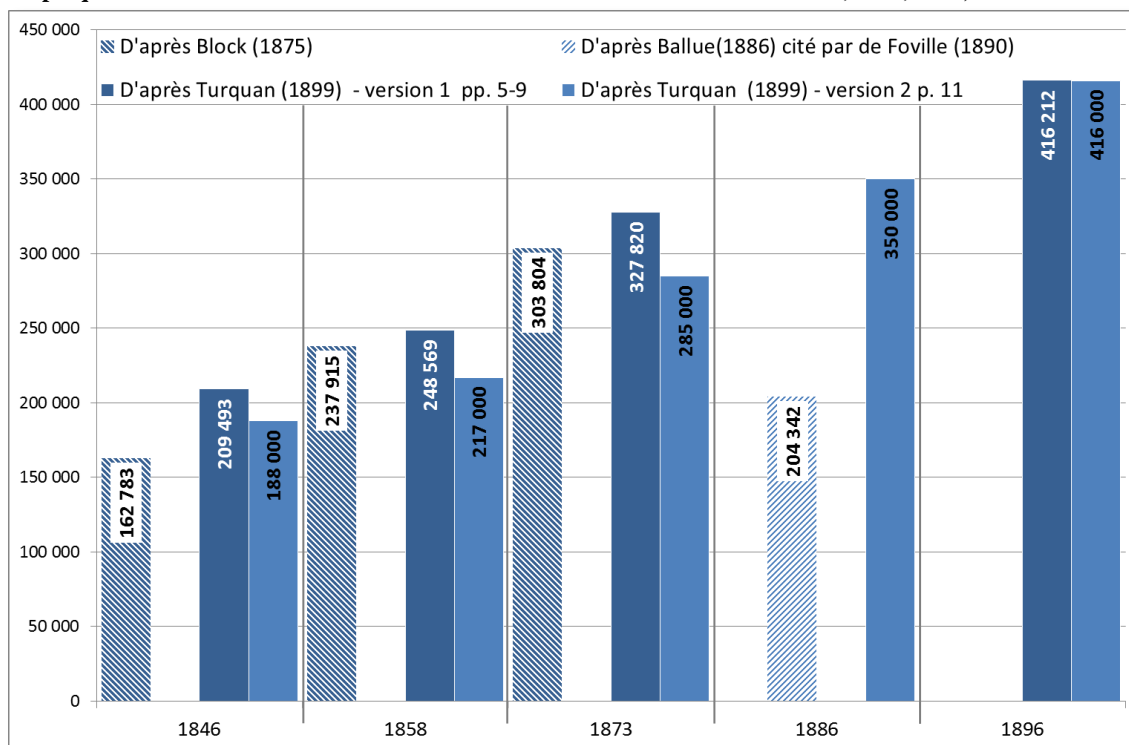
⁵²⁸ *Ibid.*, p. 16.

⁵²⁹ *Ibid.*, p. 2-4.

⁵³⁰ *Ibid.*, p. 3.

l'État en 1896 était passé d'« environ 410 000 » pour la SES à « 406 000 » pour l'AFAS (graphique I.4 *supra*), il devint « 416 000 » dans la publication de 1899.

Graphique I. 5 : Diversité des évaluations du volume des effectifs de l'État en 1846, 1858, 1873, 1886 et 1896



Sources : d'après Maurice BLOCK, *Statistique de la France, comparée avec les divers pays de l'Europe*, Deuxième édition refondue, augmentée et mise à jour, Tome premier, Paris, Guillaumin, 1875, p. 116-119 ; Annexe n°1314 (session extr. - séance du 26 novembre 1886). « Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Ballue et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet la réforme de l'assiette de l'impôt, par M. A. Ballue, député », *Documents parlementaires. Chambre des députés*, Paris, Impr. des Journaux officiels, 1887, p. 1159-1197 ; Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État, suivi d'une statistique des pensionnaires de l'État*, Paris, Au secrétariat de la Société d'économie sociale, 1899, pp. 5-9 et 11.

Tableau I. 4 : Diversité des variations globales des effectifs de l'État de 1846 à 1896

	1846-1858	1858-1873	1846-1873	1873-1896	1846-1896
D'après Turquan (1899) version 1 pp. 5-9	19%	32%	56%	27%	99%
D'après Turquan (1899) version 2 p. 11	15%	31%	52%	46%	121%
D'après Block (1875)	46%	28%	87%		

Sources : idem graph. I. 5 (d'après MauriceBlock, *Statistique de la France* [1875] , p. 116-119 ; Annexe n°1314, *Documents parlementaires* [1886], p. 1159-1197 ; Victor Turquan, *Essai de recensement* [1899], pp. 5-9 et 11)

En mettant en regard les résultats de son *essai de recensement* pour 1896 avec les chiffres de Maurice Block pour 1846, 1858 et 1873, Victor Turquan affirmait avoir procédé à « une comparaison terme à terme des groupes par administration et service en omettant systématiquement les ouvriers et gens de service non spécifiés lors de ces enquêtes »⁵³¹. Cela expliquait ainsi que les totaux par ministères en 1896 présentés dans les tableaux de la rétrospective (et repris dans le tableau I.5 *infra*) différaient eux aussi

⁵³¹ *Ibid.*, p. 16.

de ceux qu'il présentait dans l'analyse détaillée des effectifs de l'année 1896 (voir tableau I.7 *infra*). En revanche, cette affirmation entraine en contradiction avec les écarts importants que l'on constate entre ses propres totaux et ceux qu'il est possible de recalculer à partir des statistiques de Maurice Block (graphique I.5 et tableau I.4). En outre, d'un tableau à l'autre, les évaluations de Victor Turquan (notée « version 1 » et « version 2 » dans le graphique I.5 et le tableau I.4) présentaient des écarts. Rien dans la documentation consultée ne permet de l'expliquer, l'auteur prenant rarement soin de préciser le périmètre concerné par ses tableaux. La comparaison du détail par services présenté par Maurice Block dans les deux éditions de la *Statistique de la France*, et celui de Victor Turquan dans son *essai de recensement* permettent en revanche d'expliquer les variations de statistiques censées constituer des reproductions à l'identique.

Les erreurs de calcul n'interviennent que pour une très faible proportion dans ces écarts (10 unités aux Cultes en 1858 et 100 aux Travaux publics en 1873). En effet, ces différences relèvent principalement de la prise en considération par Turquan de services que Block n'avait pas comptabilisés : le service des forêts à l'Agriculture, des « services divers » (sans plus de précision) et une partie des effectifs (civils principalement) de la Guerre. Pour le reste, ces écarts s'expliquent par une évaluation arbitraire du nombre des instituteurs pour 1846. Dans les deux éditions de la *Statistique de la France*, Maurice Block avait laissé ce champ vide pour 1846. En revanche, pour 1858, il avait d'abord évalué à 40 000 l'effectif des instituteurs⁵³², nombre qu'il remplaça par 45 995 dans la seconde édition. Pour cette correction, il se basait, « faute de mieux », sur l'effectif de 1863, comprenant les « congréganistes »⁵³³. Turquan avait repris la première évaluation que Block avait faite du nombre des instituteurs pour 1858 et l'avait utilisée, sans plus d'explication, pour 1846. De surcroît, alors que son prédécesseur avait bien précisé la façon dont il avait construit cette évaluation, Turquan fit mine de s'interroger : « Comment est composé ce chiffre de M. Block ? Probablement de la totalité des instituteurs. Nous n'avons pris en 1896 que les instituteurs recevant un traitement de l'État »⁵³⁴.

En dehors de ce procédé un peu surprenant de la part d'un statisticien aussi chevronné que Victor Turquan, les écarts entre ses statistiques et celles de Maurice Block correspondent vraisemblablement à une tentative d'ajustement des catégories de 1846-1873 de façon à les rendre comparables avec celles de 1896, et inversement. Par exemple, si Maurice Block avait classé les agents du service « Lignes télégraphiques » parmi ceux du ministère de l'Intérieur et le personnel du service des « Postes » au sein du ministère des Finances, Victor Turquan procédait quant à lui à un regroupement de

⁵³² Maurice BLOCK, *Statistique de la France* [1^e édition, 1860], *op. cit.*, p. 113.

⁵³³ Maurice BLOCK, *Statistique de la France* [2^e édition, 1875], *op. cit.*, p. 118.

⁵³⁴ Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, *op. cit.*, p. 7. Voir une reproduction du tableau retrospectif en annexe n°20, p. 726.

l'ensemble au sein d'un ministère des « Postes et télégraphes » pour toute la période 1846-1896 – alors que la réunion des services postaux et télégraphiques, proposée dès 1872 dans le cadre d'un rapport de la commission de révision des services administratifs⁵³⁵, n'avait été réalisée qu'en mars 1878. Le premier ministère des Postes et télégraphes avait quant à lui vu le jour en février 1879⁵³⁶. À l'inverse, tandis que pour son enquête relative aux emplois budgétaires en 1896, Victor Turquan rattachait les agents exerçant en Algérie à leurs ministères de tutelle, dans la partie rétrospective de son étude il les avait regroupés sous un intitulé « Algérie ». Celui-ci correspondait à un regroupement effectué par Maurice Block pour les années 1846 à 1873, probablement sur la base de l'éphémère ministère de l'Algérie et des Colonies voulu par Napoléon III, dont l'existence se limita aux années 1858-1860 (période concernée par la première édition de la *Statistique de la France*).

Les deux tableaux suivants (I.5 et I.6) présentent les principales évolutions sectorielles qu'il est possible d'observer à partir des statistiques publiées par Victor Turquan en 1898 (premier article de la *Réforme sociale*) et 1899 (*Essai de recensement* qui en fut tiré).

⁵³⁵ Annexe n°1236 (séance du 21 juin 1872), Rapport fait au nom de la commission des services administratifs (postes et télégraphes), par M. Ch. Rolland, *Journal officiel*, 7 juillet 1872, p. 4634-4639 ; 8 juillet 1872, p. 4654-4656 ; 9 juillet 1872, p. 4682-4684 et 10 juillet 1872, p. 4700-4704.

⁵³⁶ Adolphe Cochery, premier directeur des Postes et télégraphes au sein du ministère des Finances devint ainsi le premier ministre des Postes et télégraphes, poste qu'il occupa jusqu'en 1885. Voir : Benoît OGER, « Les mutations de La Poste de 1792 à 1990, entre ruptures et continuités », *Flux*, vol. 16, n° 42, 2000, p. 11-12 ; et Pierre MUSSO, « Aux origines de "l'autonomie" des télécommunications françaises, la loi de 1923 », *Réseaux*, vol. 12, n° 66, 1994, p. 101-102.

Tableau I. 5 : Détail des évolutions sectorielles d'après Victor Turquan, 1846-1858-1873-1896

(classement des départements respectant l'ordre de V. Turquan)	Effectifs				Effectifs suppl.	Variation globale	Coef.	Variations annuelles moyennes			
	1846	1858	1873	1896				1846-1896		1846-58	1858-73
Pouvoirs publics	154	741	929	1 208	1 054	684%	7,8	13,99%	1,52%	1,15%	4,21%
Justice	10 783	10 773	10 689	11 208	425	4%	1,0	-0,01%	-0,05%	0,21%	0,08%
Affaires étrangères	388	461	450	931	543	140%	2,4	1,45%	-0,16%	3,21%	1,77%
Intérieur	3 777	4 087	4 114	9 129	5 352	142%	2,4	0,66%	0,04%	3,53%	1,78%
Finances	51 709	50 146	47 392	48 501	-3 208	-6%	0,9	-0,26%	-0,38%	0,10%	-0,13%
Guerre	27 048	40 720	46 483	61 206	34 158	126%	2,3	3,47%	0,89%	1,20%	1,65%
Marine (Colonies)	7 214	8 049	11 607	23 828	16 614	230%	3,3	0,92%	2,47%	3,18%	2,42%
Instruction publique	41 370	47 509	119 518	120 988	79 618	192%	2,9	1,16%	6,34%	0,05%	2,17%
Cultes	40 513	43 209	38 776	43 260	2 747	7%	1,1	0,54%	-0,72%	0,48%	0,13%
Commerce et Industrie	187	245	590	1 067	880	471%	5,7	2,28%	6,03%	2,61%	3,54%
Agriculture	4 227	5 402	5 170	5 581	1 354	32%	1,3	2,07%	-0,29%	0,33%	0,56%
Postes et télégraphes	18 617	27 486	33 824	67 949	49 332	265%	3,6	3,30%	1,39%	3,08%	2,62%
Travaux publics	2 376	5 213	3 760	11 337	8 961	377%	4,8	6,77%	-2,15%	4,92%	3,17%
Ministère d'État, Beaux-arts		154		990	990						
Algérie	900	4 156	4 281	8 716	7 816	868%	9,7	13,60%	0,20%	3,14%	4,65%
Légion d'honneur	230	218	237	313	83	36%	1,4	-0,45%	0,56%	1,22%	0,62%
Total État (y compris "Pouvoirs publics")	209 493	248 569	327 820	416 212	206 719	99%	2,0	1,44%	1,86%	1,04%	1,38%
Total État (hors "Pouvoirs publics")	209 339	247 828	326 891	415 004	205 665	98%	2,0	1,42%	1,86%	1,04%	1,38%
[Pour mémoire : total des effectifs cités par Turquan]*	670 302	742 805	799 296	1 005 712	335 410	50%	1,50039	0,86%	0,49%	1,00%	0,81%

Source : d'après Victor Turquan, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, Paris, Au secrétariat de la Société d'économie sociale, 1899, pp. 5-9 || * Comprenant les "fonctions gratuites", les effectifs de la ville de Paris pour 1858-1873 et des départements et les communes en 1896.

Tableau I. 6 : Proportions et progressions relatives d'après Victor Turquan, 1846-1858-1873-1896

(classement des départements par proportion décroissante en 1896)	Proportions dans le total des agents de l'État (hors "Pouvoirs publics")				Progressions relatives (en indices sur les proportions, base 1846 = 100)		
	1846	1858	1873	1896	1858	1873	1896
Instruction publique	19,8%	19,2%	36,6%	29,2%	97	185	148
Postes et télégraphes	8,9%	11,1%	10,3%	16,4%	125	116	184
Guerre	12,9%	16,4%	14,2%	14,7%	127	110	114
Finances	24,7%	20,2%	14,5%	11,7%	82	59	47
Cultes	19,4%	17,4%	11,9%	10,4%	90	61	54
Marine (Colonies)	3,4%	3,2%	3,6%	5,7%	94	103	167
Travaux publics	1,1%	2,1%	1,2%	2,7%	185	101	241
Justice	5,2%	4,3%	3,3%	2,7%	84	63	52
Intérieur	1,8%	1,6%	1,3%	2,2%	91	70	122
Algérie	0,4%	1,7%	1,3%	2,1%	390	305	489
Agriculture	2,0%	2,2%	1,6%	1,3%	108	78	67
Commerce et Industrie	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	111	202	288
Ministère d'État, Beaux-arts		0,1%		0,2%			
Affaires étrangères	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	100	74	121
Légion d'honneur	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	80	66	69

Source : d'après Victor Turquan, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, Paris, Au secrétariat de la Société d'économie sociale, 1899, pp. 5-9 || Dans chaque colonne, le gras indique les cinq plus fortes proportions ou progressions

Ainsi reconstituée par le statisticien, la croissance du nombre des « fonctionnaires et employés de l'État » entre 1846 et 1896 apparaissait comme principalement due à l'extension des attributions de l'État. Trois domaines principaux d'intervention se

dégagent en effet de la lecture de ces deux tableaux : l'instruction publique, les infrastructures et les colonies.

Le département de l'Instruction publique, principal employeur des agents comptabilisés par Victor Turquan en 1896 (29,2%) disposait ainsi de 79 618 agents de plus en 1896 qu'en 1846, triplant presque ses effectifs. Compte tenu des opérations de reconstruction un peu hasardeuses opérées par Victor Turquan et des réserves émises par Maurice Block lui-même concernant l'année 1858, il faut rester prudent sur les modalités et le rythme de cette évolution. Toutefois, le biais principal consistant en la comptabilisation d'agents qui ne dépendaient pas de l'État avant 1889 (les instituteurs), l'hypothèse la plus probable est que la croissance réelle des effectifs de ce secteur fut plus importante qu'elle ne le paraît ici entre les années 1873 et 1896. Jusqu'en 1889, le développement de l'Instruction publique en France – de la loi Guizot du 28 juin 1833 (obligeant notamment les communes à entretenir une école primaire et imposant au département d'entretenir une école normale d'instituteurs) à la loi du 9 août 1879 (obligeant les départements à entretenir une école normale d'institutrice) en passant par la loi Falloux du 15 mars 1850 (départementalisant l'Université et l'organisation de l'enseignement primaire), pour ne citer que ces trois exemples emblématiques⁵³⁷ – reposait sur des directives étatiques mais sur une organisation aux niveaux municipal et départemental. Si le ministère de l'Instruction publique avait été créé à partir d'une division du ministère de l'Intérieur en 1824 – et associé sans discontinuer à l'administration des Cultes (présentée séparément par Victor Turquan) des années 1830 à 1879⁵³⁸ – l'intervention de l'État en ce domaine ne se traduit pas par une forte croissance des agents rattachés à son budget avant la fonctionnarisation des instituteurs évoquée plus haut.

De même, l'impulsion étatique dans le domaine de la création et du développement des infrastructures n'était pas une nouveauté de la fin du XIX^e siècle : comme Pierre Rosanvallon le souligne, « la politique des grands travaux » constitue « un domaine essentiel de l'action de l'État » qui ne marquait pas alors de « rupture qualitative avec les pratiques des XVII^e et XVIII^e siècles »⁵³⁹. La monarchie de Juillet donna toutefois une « impulsion décisive » qui se traduit par la création d'un ministère des Travaux publics en 1831, et se poursuit, de la II^e République au Second Empire, par un

⁵³⁷ Antoine PROST, *Histoire de l'enseignement*, op. cit. (Voir, notamment, le très utile index des textes législatifs et règlements cités dans l'ouvrage qui permet plus facilement de retracer l'évolution des responsabilités en matière d'enseignement, du primaire au supérieur, p. 501-511).

⁵³⁸ Sur le site de l'Institut français de l'éducation (ex-INRP), on pourra consulter une « Liste chronologique des ministres chargés de l'Éducation nationale et de leurs différentes appellations » de 1802 à 2007 élaborée par l'équipe « Histoire de l'éducation » du laboratoire de recherche historique Rhône-Alpes (LARAHA, UMR 5190). Introduite par une synthèse de l'évolution des structures administratives de l'Instruction publique depuis 1791, elle offre aussi un accès aux fiches biographiques des directeurs puis ministres de l'Instruction publique. En ligne : http://www.inrp.fr/she/ministres_intro.htm

⁵³⁹ Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, op. cit., p. 219.

financement considérable des grands travaux par l'État (les dépenses de ce secteur quintuplèrent entre 1815 et 1848)⁵⁴⁰. Les effectifs du ministère des Travaux publics furent multipliés par près de cinq entre 1846 et 1896. Une première augmentation importante intervint entre 1846 et 1858 : elle correspondait, notamment à une phase d'accélération de la construction des chemins de fer en France, au cœur de la période de leur « premier développement » entre 1832 et 1870⁵⁴¹. Elle avait été stimulée par la loi du 11 juin 1842 qui instaurait la répartition entre l'intervention de l'État (propriétaire des terrains et assurant le financement et la maîtrise d'ouvrage des infrastructures) et les compagnies privées (installant les voies ferrées et bénéficiant d'une concession pour l'exploitation des lignes). Le second palier intervint entre 1873 et 1896 et correspondait, notamment, aux grands travaux lancés par le Plan Freycinet déjà évoqué précédemment. Le second département relevant des infrastructures de communications, celui des Postes et télégraphes, était quant à lui le deuxième employeur avec 16,4% des agents comptabilisés par Victor Turquan en 1896. Son poids relatif s'était accru moins rapidement que celui des Travaux publics, mais avec 49 332 agents supplémentaires entre 1896 par rapport à 1846, il se plaçait juste derrière le ministère de l'Instruction publique en termes d'effectifs supplémentaires. L'importance croissante de ce domaine d'intervention fut entérinée, comme on l'a vu, en 1879 par la création d'un ministère de plein exercice. Cela s'explique en partie par l'apparition d'une nouvelle technologie de communication, le télégraphe, dont le réseau timidement ouvert au public en 1850, fit l'objet d'un fort développement au cours des années 1870 à 1890 (le nombre moyen de télégrammes envoyés par habitants passant de 0,24 en 1873 à 0,82 en 1890)⁵⁴². Surtout, le développement de ce secteur était lié à celui des infrastructures de communications, de telle sorte que la croissance des effectifs des Travaux publics et de ceux des Postes et télégraphes étaient interdépendantes⁵⁴³.

Enfin, c'est le colonialisme de la III^e République qui explique l'accroissement très important des effectifs d'un dernier groupe de départements ministériels. Ici encore, si le phénomène ne date pas du XIX^e siècle, le milieu et la fin du siècle constituèrent deux moments d'expansion importante⁵⁴⁴. Annexée dès juillet 1834, l'Algérie fut d'abord

⁵⁴⁰ *Ibid.*, p. 220-221.

⁵⁴¹ François CARON, « La naissance d'un système technique à grande échelle. Le chemin de fer en France (1832-1870) », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 53, n° 4, 1998, p. 859 ; Pour une mise en perspective plus générale du développement des infrastructures de transport en France au XIX^e siècle, voir le numéro spécial : Michèle MERGER (dir.), « Les transports terrestres en France (XIX^e et XX^e siècles) », *Histoire, économie et société*, vol. 9, n° 1, 1990, p. 1-168.

⁵⁴² James FOREMAN-PECK, « L'État et le développement du réseau de télécommunications en Europe à ses débuts », *Histoire, économie et société*, vol. 8, n° 3, 1989, p. 383-402.

⁵⁴³ Georges RIBEILL, « Aspects du développement du réseau ferré français sur la longue durée. L'approche historique », *Cahier du Groupe Réseaux*, n° 1, 1985, p. 10-25.

⁵⁴⁴ Pour une mise en perspective de longue durée, voir : Jean MEYER, Jean TARRADE, Annie REY-GOLDZEIGUER et Jacques THOBIE, *Histoire de la France coloniale*, t. 1 : *des origines à 1914*, Paris, Armand Colin, 1991.

principalement administrée par les militaires relevant de la Guerre. Les services civils commencèrent à se développer sous la II^e République, qui organisa le territoire algérien en trois départements (Alger, Oran et Constantine) en 1848 – ce qui explique une première forte augmentation des effectifs entre 1846 et 1858. Les services civils ne commencèrent à supplanter l’administration militaire qu’à partir des années 1870 – ce qui correspond à la seconde forte augmentation des effectifs entre 1873 et 1896⁵⁴⁵. Les effectifs que Victor Turquan regroupait ainsi comme relevant de l’Algérie étaient près de dix fois plus nombreux en 1896 qu’en 1846. Ce secteur accusait la progression relative la plus importante de la période, passant de 0,4% à 2,1% de l’ensemble des employés et fonctionnaires de l’État. En outre, il faut y ajouter la progression du département de la Marine et des Colonies qui, employant 5,7% des effectifs de l’État pris en considération par Turquan en 1896, avait vu ses effectifs plus que tripler depuis 1846. Les années 1880 à 1890 furent une période d’extension importante de ce qui devint l’empire colonial français : de la constitution du protectorat de Tunisie en 1881 à la colonisation du Soudan en 1890 en passant par la conquête de l’Annam et du Tonkin entre 1883 et 1885, dont le protectorat fut étendu ensuite au Laos en 1893, tandis que Madagascar fut annexée en 1896 au terme d’une expédition amorcée en 1894⁵⁴⁶. De surcroît, et bien qu’elle fut accolée à la Marine par Victor Turquan, l’administration des Colonies avait pris une telle importance depuis la fin des années 1880 qu’elle avait été érigée en ministère de plein exercice en 1894⁵⁴⁷.

Pris ensemble, les effectifs relevant de ces trois domaines (instruction publique, infrastructures, colonies) représentaient ainsi 70,8% du total des agents de l’État pris en considération par Victor Turquan. Les six départements concernés – l’Instruction publique, les Travaux publics, les Postes et télégraphes, la Guerre, la Marine et les Colonies, ainsi que le regroupement « Algérie » – sur les quinze listés par Victor Turquan, avaient vu leurs effectifs s’accroître de 196 499 unités. Ils se partageaient ainsi 94% de l’ensemble des agents supplémentaires dont l’État disposait en 1896 par rapport à 1846. L’extension des attributions de l’État se manifestait ainsi principalement dans un accroissement des effectifs d’administrations récentes qui, dans une « logique administrative de spécialisation »⁵⁴⁸, avaient acquis le statut de ministère de plein

⁵⁴⁵ Pour une mise en perspective récente concernant cette période de la colonisation française de l’Algérie, voir Abderrahmane BOUCHÈNE, Jean-Pierre PEYROULOU, Ouanassa Siari TENGOUR et Sylvie THÉNAULT (dir.), *Histoire de l’Algérie à la période coloniale 1830-1962*, La Découverte, 2012 (en particulier la première partie « 1830-1880 : la prise de possession du pays » p. 17-156) ; Voir aussi Stéphanie BURTH-LEVETTO, « Le service des bâtiments civils en Algérie (1843-1872). Entre discours et réalité », *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, n° 71-74, 1994, p. 137-152 qui offre une intéressante étude de cas d’installation d’un service administratif au cours de la période.

⁵⁴⁶ Maurice AGULHON, *La République*, t. 1: 1880-1932, *op. cit.*, p. 78-88 ; Vincent DUCLERT, *La République imaginée, 1870-1914*, *op. cit.*, p. 262-267.

⁵⁴⁷ Par une série de lois et décrets du 20 mars 1894, reproduits dans : *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, vol. 8, n°3, 1894, p. 283-297.

⁵⁴⁸ Pierre ROSANVALLON, *L’État en France*, *op. cit.*, p. 295-297.

exercice au fil de la seconde moitié du XIX^e siècle. Victor Turquan ne proposa pas une telle analyse de cette rétrospective. En effet, il considérait que l'examen des « causes » de « l'accroissement du nombre des employés et fonctionnaires de l'État » n'entraînait pas dans son « cadre »⁵⁴⁹. De telle sorte que s'il évoqua bien un « développement des services administratifs », c'était principalement pour insister, d'une part sur l'échec de la commission de révision des services administratifs de 1871 et, d'autre part, sur l'augmentation du nombre des « bureaux des ministères » : à mesure que de nouvelles administrations étaient créées, elles s'installaient dans « des immeubles de plus en plus nombreux »⁵⁵⁰. Le statisticien avait pourtant bien identifié le fait que la principale cause de l'augmentation des effectifs qu'il constatait ne relevait pas d'une augmentation indifférenciée du personnel des services existants mais bien d'un accroissement des attributions de l'État. À ce propos, il affirmait :

« Certes, pour une grande partie, cette augmentation constitue un réel progrès économique et social ; les agents des postes, les instituteurs, les employés des travaux publics, des finances auraient eu peine à suffire à l'accomplissement de leur tâche, si leur nombre était resté le même qu'il y a cinquante ans, ou même qu'il y a vingt ans. De plus l'application de certaines lois fiscales, de certains tarifs de douanes, de certaines dispositions de lois protectrices du travail, pour ne citer que celles-là, suffit à expliquer dans une certaine mesure le développement continu des cadres de l'administration ; il faut bien des employés pour surveiller nos frontières, nos routes, réprimer la fraude, signaler les dangers et les abus, garantir les ouvriers contre leurs propres imprudences, et protéger même malgré eux la femme et l'enfant contre l'abus de leurs forces. Souvent le simple vote d'un article de loi entraîne pour son application, tout un cadre nouveau, coûteux et permanent. Supposons un instant que l'État prenne le monopole de l'alcool : quelle ne serait pas l'armée nouvelle chargée de réprimer la fraude ! »⁵⁵¹

Se refusant à tout examen des causes de l'accroissement des effectifs, Victor Turquan ne choisissait néanmoins pas n'importe quel secteur pour les désigner. Ayant considéré qu'il convenait de ne « pas se plaindre » de l'augmentation des effectifs de l'administration des postes et télégraphes – qui témoignait d'une « extension des services rendus » aux particuliers – de même qu'il ne fallait « pas regretter », pour les mêmes raisons, l'augmentation du nombre des instituteurs et des agents des Ponts et chaussées⁵⁵² ses critiques se focalisèrent ailleurs. Les causes sur lesquelles il insistait étaient très révélatrices du type de préconisations qu'il espérait que l'on tire de son étude : « lois fiscales », « tarifs de douanes » et « lois protectrices du travail », autant de mesures dénoncées par les antiétatistes évoqués précédemment et qui, ainsi, faisaient écho à leurs argumentaires concernant le fonctionnarisme. L'inscription dans une telle logique est d'autant plus claire que Victor Turquan faisait des lois relatives au travail un moyen de protéger les femmes et enfants « malgré eux », et les ouvriers « contre leurs propres imprudences ». En outre, il renvoyait les parlementaires à leur responsabilité

⁵⁴⁹ Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, op. cit., p. 12.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, p. 12-15.

⁵⁵¹ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁵² *Ibid.*, p. 10.

dans le développement du fonctionnarisme puisqu'il pouvait découler du « simple vote d'un article de loi ». Pourtant, si l'on prend en considération les départements ministériels concernés par les exemples choisis par l'auteur, force est de constater qu'ils n'étaient pas ceux dont l'augmentation était la plus frappante. Les services des douanes et des impôts relevaient ainsi d'un ministère des Finances qui, d'après les informations statistiques de Victor Turquan, avait vu ses effectifs diminuer de 6% entre 1846 (avec 51 709 agents) et 1896 (avec 48 501 agents) et son poids relatif, sous le double effet de cette légère baisse et de l'augmentation des effectifs des autres ministères, décroître considérablement, passant de 27,7% en 1846 à 11,7% en 1896 du total des agents pris en compte. Le détail par services fait de surcroît apparaître qu'en cinquante ans, les effectifs des Douanes, les trésoriers et receveurs généraux ainsi que les agents relevant des « contributions directes, assiette et perception » avaient diminué, tandis que seuls ceux de l'administration centrale, de l'enregistrement, du domaine, du timbre ainsi que des contributions indirectes, poudres, allumettes et tabacs avaient vu leur nombre augmenter⁵⁵³. Les « lois protectrices du travail » avaient certes entraîné une forte augmentation des effectifs du Commerce et de l'Industrie, qui passèrent de 187 à 1 067 agents entre 1846 et 1896. Néanmoins, ils ne représentaient que 0,1% à 0,3% au cours de la même période. Victor Turquan se limitait donc à une analyse très incomplète des domaines d'intervention de l'État réellement concernés par l'accroissement des effectifs. Les cibles de sa dénonciation de l'extension des attributions étatiques ne lui permettant pas de faire des propositions concrètes de réductions sectorielles, il resta dans l'ordre des principes généraux. Répétée à l'envi dans toutes ses communications et annoncée dès l'introduction de son étude, c'est la nécessité de réduire le nombre des fonctionnaires pour mieux les payer qui fit figure de *leitmotiv*.

Moins de fonctionnaires mieux payés

S'il n'identifiait pas réellement de secteurs inutiles de l'intervention étatique à supprimer de façon à faire les « grosses économies » qu'il espérait favoriser par son étude, le statisticien n'en dressait pas moins un constat sans équivoque :

« La population de la France augmentait de un dixième pendant que le nombre des employés augmentait de 100%, pendant que le montant des traitements augmentait de 150% et que le traitement moyen augmentait de 15% seulement, alors que les salaires des ouvriers doubleraient ainsi que la cherté de la vie. (...) Un calcul bien simple indique que le montant des traitements absorbait, en 1846, un dixième du budget, alors qu'aujourd'hui il en absorbe la sixième partie. »⁵⁵⁴

Découlant d'un tel constat, l'essentiel de l'analyse du volume et de la structure des effectifs pour l'année 1896 correspondait à la démonstration selon laquelle le nombre trop important de fonctionnaires conduisait à leur accorder une trop faible rémunération.

⁵⁵³ Voir le tableau reproduit en annexe n°20, p. 726.

⁵⁵⁴ Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, op. cit., p. 11-12.

Il commençait toutefois par présenter une répartition du nombre des fonctionnaires et employés de l'État par ministères en 1896 qui n'était pas tributaire des ajustements imposés par la comparaison avec la *Statistique de la France*. Seule différence indiquée avec les états produits pour la rétrospective, l'ajout des « ouvriers civils de la guerre et de la marine, qui certainement ne comptaient pas ou du moins ne comptaient qu'en partie dans les enquêtes conduites » par Maurice Block ainsi que la prise en considération des « ouvriers et gens de service non spécifiés » par celui-ci – opérations auxquelles il faut ajouter la re-répartition des agents relevant du secteur « Algérie » parmi les agents de leurs ministères de tutelle. Pourtant, certains écarts que présentaient les totaux ministériels étaient considérables (voir les tableaux I.6 *supra* et I.7 *infra*) : les Finances passaient par exemple de 48 501 agents dans la rétrospective à 80 833 dans le nouveau tableau, tandis que la Guerre voyait passer ses effectifs de 61 206 à 17 159. Ces différences sont d'autant plus étonnantes qu'annonçant la prise en considération d'agents qui ne l'étaient pas auparavant, Victor Turquan arrivait toutefois à un total des effectifs très proche de 415 004 (hors « pouvoirs publics ») dans la rétrospective, à 415 671 annoncés dans le second tableau. De surcroît, soulignant que « ces effectifs [faisaient] déjà pressentir ce que [pouvait] coûter le personnel de chaque ministère », il mettait ensuite en regard effectifs et traitements inscrits au budget dans un tableau qui présentait ici encore des écarts avec sa propre évaluation de la répartition par ministères⁵⁵⁵ :

⁵⁵⁵ *Ibid.*, p. 16-17 - en outre, ces résultats présentaient aussi des écarts avec les résultats publiés en 1896 dans l'*Annuaire statistique* (voir le tableau I.3 *supra*, p. 127) dont on peut imaginer - sans pouvoir le certifier - qu'ils relevaient d'une mise à jour, l'enquête n'ayant été véritablement achevée qu'à la veille de sa publication dans la *Réforme sociale*.

Tableau I. 7 : Répartitions ministérielles des effectifs d'après Victor Turquan en 1896

<i>(classement des départements par nombre d'agents décroissant p. 16)</i>	Effectifs selon les tableaux :			Soit en proportion :		
	p. 16	p. 17	<i>(soit une différence de :)</i>	calculée d'après p. 16	calculée d'après p. 17	indiquée p. 20
Instruction publique	125 332	124 032	-1 300	30,15%	32,00%	31,0%
Finances	80 833	72 285	-8 548	19,45%	18,65%	20,0%
Postes et télégraphes	69 903	69 006	-897	16,82%	17,80%	18,1%
Cultes	42 956	42 956	0	10,33%	11,08%	10,6%
Marine	21 381	21 341	-40	5,14%	5,51%	5,3%
Guerre	17 159	17 079	-80	4,13%	4,41%	1,7%
Intérieur	17 121	6 624	-10 497	4,12%	1,71%	4,2%
Justice	15 184	11 141	-4 043	3,65%	2,87%	3,7%
Travaux publics	10 138	9 888	-250	2,44%	2,55%	2,5%
Forêts	4 786	4 746	-40	1,15%	1,22%	1,2%
Colonies	4 389	2 389	-2 000	1,06%	0,62%	1,1%
Agriculture	2 640	1 940	-700	0,64%	0,50%	0,6%
Commerce	1 644	1 444	-200	0,40%	0,37%	0,4%
Affaires étrangères	1 239	1 029	-210	0,30%	0,27%	0,3%
Beaux-Arts	963	933	-30	0,23%	0,24%	0,25%
Autres services*		787	787		0,20%	
Total (recalculé)	415 668	387 620	-28 048	100,0%	100,0%	100,95%
<i>[total indiqué p. 16]</i>	415 671					100,0%
<i>[écart au total indiqué p. 16]</i>	3	28 051				

Source : d'après Victor Turquan, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, Paris, Au secrétariat de la Société d'économie sociale, 1899, pp. 16-17 || *Légion d'honneur et Caisse des dépôts

Si Victor Turquan ne donnait aucune précision qui permettrait d'expliquer de tels écarts entre ses propres résultats, le détail des services indiqués dans le second tableau (p. 17) permet d'observer qu'il ne prenait alors en considération – sans le mentionner dans le premier tableau (p. 16) – que les effectifs civils des ministères de la Guerre et de la Marine alors qu'au minimum officiers et sous-officiers avaient été comptabilisés dans la rétrospective (voir le tableau I.4 *supra*, p. 135), tandis qu'il ajoutait les agents des manufactures de l'État au ministère des Finances. Le fait est que l'auteur était loin d'encombrer son développement d'explications méthodologiques, les conclusions politiques à tirer de ses résultats primant vraisemblablement sur leur exactitude. L'état des effectifs par ministères avait sa principale raison d'être dans une mise en relation avec le montant global des traitements inscrit au budget de chaque ministère. Il s'agissait, pour Victor Turquan, de dégager un « traitement moyen » attestant du fait que c'étaient « les ministères qui [possédaient] le personnel le plus nombreux, qui « avaient les traitements moyens les plus faibles »⁵⁵⁶. Ce type d'approche ayant fait l'objet d'une critique de son ancien chef de service lors de la présentation de ces

⁵⁵⁶ *Ibid.*, p. 17.

résultats à la SSP, le statisticien restait prudent quant à la formulation de ces moyennes. Du rapprochement des tableaux d'effectifs et de traitements, résultait ainsi :

« La connaissance très intéressante, quoique fictive nous le reconnaissons volontiers, de la moyenne du traitement moyen. (...) Il est bien certain que ce chiffre de traitement moyen, englobant des appointements fort différents, depuis l'indemnité du ministre jusqu'au salaire du dernier des hommes de peine, ne saurait être accepté que comme un terme de comparaison »

Dès lors, il s'agissait pour Victor Turquan de mettre en regard les « traitements moyens » de tous les ministères de façon à attester d'une plus faible rémunération moyenne dans ceux qui disposaient du plus grand nombre d'agents.

Tableau I. 8 : Traitements moyens par ministères et administrations centrales en 1896 (en francs)

(classement par traitement décroissant d'après celui opéré dans le second tableau p. 19)	Ensemble			Administrations centrales
	version 1 (tableau p. 19)	version 2 (classement p. 19)	différence v.2 - v.1	
Affaires étrangères	7 510	8 779	1 269	4 300
Finances	1 770 *	2 925 *		4 100
Justice	2 265	2 712	447	4 400
Commerce	2 583	2 702	119	5 300
Colonies	1 945	2 385	440	4 500
Intérieur	2 260			3 600
Beaux-Arts	2 255			4 800
Agriculture	2 098	2 142	44	4 600
Travaux publics	1 886	1 827	-59	4 300
Guerre	1 774			3 500
Marine	1 611			4 700
Postes et télégraphes	1 372	1 366	-6	3 100
Instruction publique	1 285	1 279	-6	4 000
Forêts	1 060	1 047	-13	**
Cultes	1 013	1 005	-8	4 100
Manufactures de l'État	*	944 *		**
Ensemble		1 490		4 500

* Dans la version 1 le traitement moyen correspond à l'ensemble du ministère des Finances. Dans la version 2, il est indiqué comme étant celui de l'administration centrale. Comprises dans les Finances dans la version 1, les manufactures de l'État apparaissent séparées dans la version 2.

** Les administrations centrales des Forêts et manufactures de l'État sont respectivement celles de l'Agriculture et des Finances

Sources : d'après les tableaux p. 19 (ensemble) et p. 27 (administrations centrales) dans Victor Turquan, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, Paris, Au secrétariat de la Société d'économie sociale, 1899.

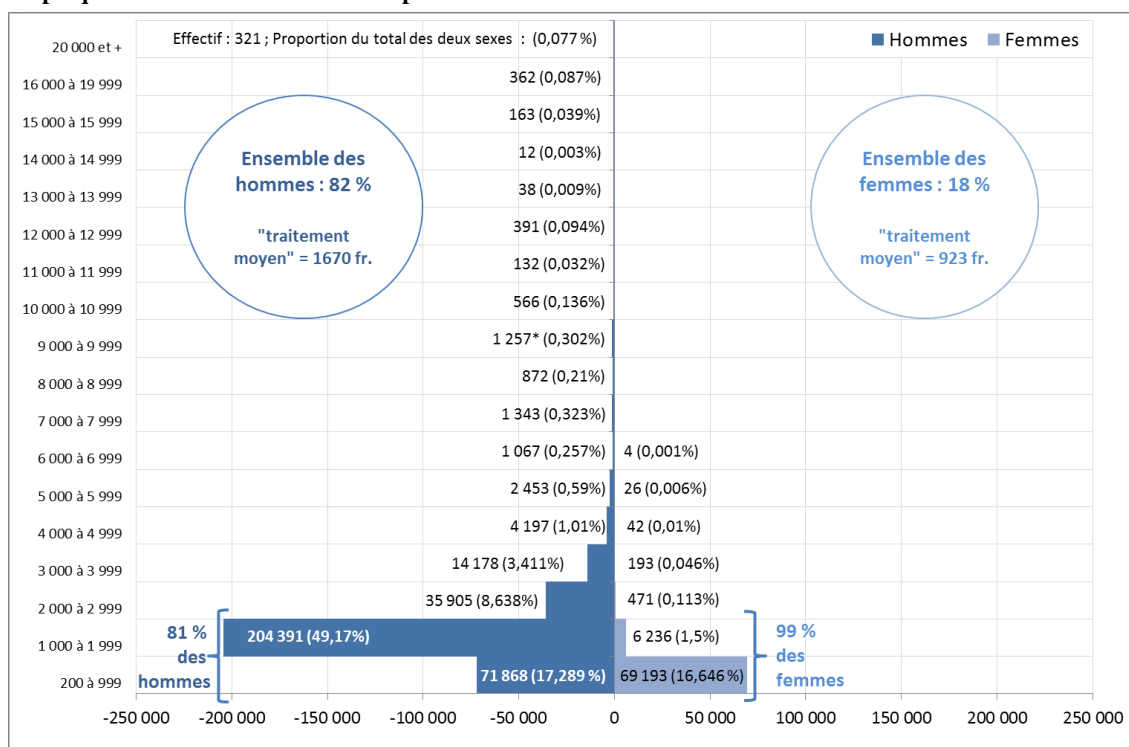
Ici encore, les chiffres indiqués présentaient des écarts selon les tableaux présentés (marqués version 1 et 2 dans le tableau I.8 *supra*). Celui des Finances s'explique par une dissociation entre l'administration centrale et les manufactures de l'État qui permettait de souligner la plus faible rémunération des agents de ce dernier service, dont les effectifs représentaient plus d'un quart des effectifs du ministère. En revanche, il est

impossible d'expliquer les autres variations. On notera toutefois que la version 1, similaire à celle qu'il avait publiée dans l'*Annuaire statistique* en 1896 (tableau I.3), correspondait à une énumération des traitements moyens tandis que la version 2, présentée sur la même page, offrait un classement décroissant distinguant les ministères dont les traitements moyens étaient « au-dessus » ou « au-dessous » de 2 000 francs. Les premiers subissaient une augmentation tandis que les seconds diminuaient : sans pouvoir l'expliquer, force est de constater que cette variation accentuait opportunément l'écart sur lequel Victor Turquan insistait. En outre, de façon à souligner la part que représentaient les faibles traitements dans ces moyennes, l'auteur consacrait quelques développements aux administrations centrales dont les traitements moyens étaient nettement plus élevés tandis que les écarts entre les ministères étaient moins importants. Pour Victor Turquan, ceux-ci trouvaient leur explication dans la variation des proportions de « gradés » au sein des administrations centrales : à l'Intérieur ou aux Postes et télégraphes, la moyenne variant de 3 100 à 3 600 francs indiquait une « division des services plus large et plus rationnelle (...) que dans les administrations dites "petits ministères" ». Il prenait pour exemples le Commerce (5 300 fr.) ou l'Agriculture (4 600 fr.) où les employés n'étaient « pas mieux traités » mais où la proportion de directeurs, chefs et sous-chefs était beaucoup plus importante que dans les précédents. Il s'agissait là pour l'auteur d'une conséquence de la création de nouveau « petits ministères » à partir de directions ou de directions à partir de bureaux. L'insistance sur l'exemple du Commerce n'est pas anodine puisque Victor Turquan avait vraisemblablement quitté ce département en mauvais termes à la suite d'une restructuration de ce type au sein de l'office du Travail. Sans plus développer « ce sujet, peut-être assez délicat » il se contentait de souligner les difficultés relatives aux possibilités d'avancement au sein de telles directions⁵⁵⁷.

En dépit de leur intérêt pour sa démonstration, l'auteur soulignait que ces « moyennes fictives » méritaient d'être complétées par « une véritable classification, plus rationnelle, mais infiniment plus complexe, des traitements d'après leur quotité ». Le statisticien avait donc procédé à une répartition des agents selon des « catégories de traitements de 1 000 francs en 1 000 francs » afin de « rendre compte plus facilement de la véritablement répartition des fonctionnaires et employés d'après leurs traitements ». En outre, il distinguait aussi les agents selon le sexe, offrant ainsi une première idée de la part des femmes dans l'administration et de leur niveau de rémunération :

⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 26-29.

Graphique I. 6 : Structure des effectifs par sexe et tranches de traitements en 1896



Source : d'après le tableau p. 21 dans Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, Paris, Au secrétariat de la Société d'économie sociale, 1899.

La répartition des agents par tranches de traitements établie par Victor Turquan (graphique I.6) permet de constater que 33,85% de ces agents percevaient un traitement inférieur à 1 000 francs et qu'au total pas moins de 84,6% bénéficiaient d'une rémunération inférieure à 2 000 fr. Il s'agissait là de rémunérations très faibles compte tenu du fait qu'en 1886, dans son rapport relatif au projet de réforme de l'assiette de l'impôt, Arthur Ballue avait proposé de n'imposer les fonctionnaires qu'à partir de 1 500 fr. car la commission considérait qu'il était « généralement admis que cette somme [représentait], en France, celui des éléments du salaire (...) qui est destiné à pourvoir aux besoins journaliers de l'existence »⁵⁵⁸. Comme l'explique Guy Thuillier, « la misère des petits fonctionnaires, et même des fonctionnaires moyens obligés de tenir un certain rang, est un fait constant au XIX^e siècle »⁵⁵⁹. Pour Victor Turquan, cette situation confirmait son point de vue selon lequel il fallait réduire les effectifs pour augmenter leur rémunération :

« Trois quarts des employés de l'État ont des traitements inférieurs à 2 000 francs. C'est donc à ces employés qu'il convient d'attribuer l'énormité de la dépense budgétaire consacrée à les rémunérer. Si l'on voulait faire des économies, afin de diminuer, comme cela a été proposé souvent, et dans d'excellentes intentions, les charges du budget, ce ne serait donc pas sur les petits traitements,

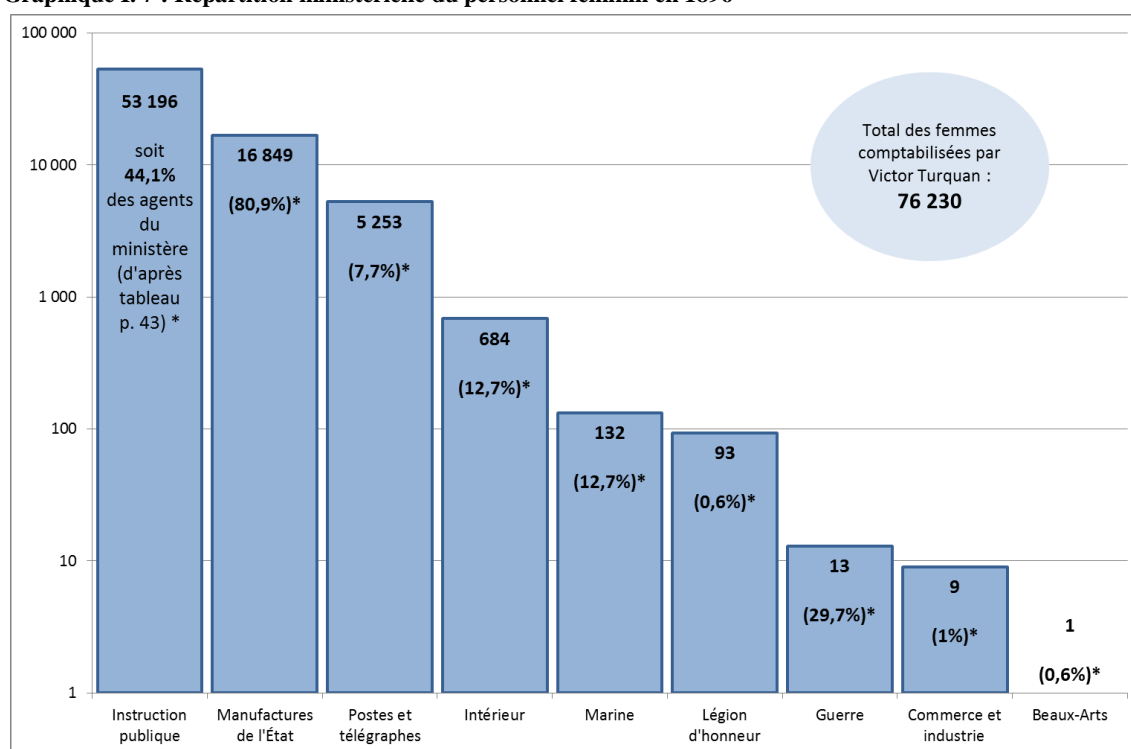
⁵⁵⁸ Annexe n°1314 (session extr. - séance du 26 novembre 1886), *Documents parlementaires. Chambre des députés, op. cit.*, p. 1777.

⁵⁵⁹ Guy THUILLIER, *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Paris, CHEFF, 2004, p. 61.

visiblement modestes ou pour mieux dire insuffisants, dont se contentent les trois quarts des employés, lesquels se chargent d'ailleurs d'assurer une besogne en rapport avec leur salaire, qu'il conviendrait de faire porter une diminution. (...) Ce qu'il faut, bien plutôt, c'est la diminution des gros bataillons, et pour commencer, l'arrêt bien déterminé de la multiplication du nombre des emplois petits et grands. »⁵⁶⁰

La situation des femmes était certainement la plus difficile. Occupant 18% des emplois comptabilisés par Victor Turquan, elles étaient peu nombreuses mais ce résultat faisait dire à l'auteur « qu'une partie considérable, plus considérable que l'on ne croit, des emplois de l'État » leur étaient confiées. Exerçant principalement à l'Instruction publique, dans les manufactures de l'État ainsi que dans les Postes et télégraphes, elles se trouvaient aussi, en très faible proportion, dans d'autres ministères, principalement dans des fonctions qui leur étaient réservées, telles que « surveillantes dans les prisons de femmes à l'Intérieur ». Le graphique suivant présente la répartition par ministères des 76 230 femmes comptabilisées par Victor Turquan. Les proportions qu'elles représentaient au sein de chacun des départements correspondent à celles que le statisticien indiquait sur la base d'un total d'effectifs par ministères qui différait, encore une fois, de ses précédentes évaluations.

Graphique I. 7 : Répartition ministérielle du personnel féminin en 1896



Source : d'après le tableau p. 21 dans Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, Paris, Au secrétariat de la Société d'économie sociale, 1899. || * Ces proportions correspondent à celles que V. Turquan a calculé sur la base de totaux par ministères pour la plupart différents des précédents.

⁵⁶⁰ Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, op. cit., p. 23.

La publication d'informations relatives au nombre des femmes dans les différents ministères s'inscrivait probablement dans une volonté d'éclairage d'un débat récent relatif à la « féminisation » des administrations⁵⁶¹. L'« exception notable » des Postes, où les femmes exerçaient dès les années 1770 les fonctions de directrices de bureaux ruraux, avant qu'une régression hiérarchique intervienne dans les années 1860-1870⁵⁶², est bien connue⁵⁶³. Ainsi, en 1845, Vivien soulignait que les femmes n'étaient « admises que dans l'administration des postes » et qu'elles ne pouvaient occuper « que les directions dont le revenu [était] inférieur à 2 000 fr. », notant qu'on les employait aussi « dans les bureaux du timbre et de l'Imprimerie royale, mais à titre d'ouvrières plutôt que de fonctionnaires »⁵⁶⁴. Si les femmes commencèrent à occuper certains postes d'inspectrices dans les années 1840-1860⁵⁶⁵, ce n'est que dans les années 1880-1890 que l'emploi des femmes dans les administrations se développa. La question suscita d'emblée des réserves ou des dénonciations. Prenons simplement ici pour exemple une intervention de Marcel Lemerrier – docteur en droit, entré à la SSP en 1878 et alors attaché au bureau la SGF – concernant l'emploi des femmes dans les chemins de fer en 1886 :

« Les économistes, les statisticiens, les philosophes ont écrit des volumes sur la condition de la femme dans la société moderne, et spécialement sur les améliorations qu'il conviendrait d'apporter à l'organisation générale du travail pour y faire à la femme une place plus large et mieux proportionnée à l'importance toujours croissante de ses besoins et de ses charges.

⁵⁶¹ Pour une synthèse historiographique de la question sur la longue durée, voir : Vida AZIMI, « La féminisation des administrations françaises : grandes étapes et historiographie (XVIII^e siècle-1945) », *Revue française d'administration publique*, n° 145, 2013, p. 11-38.

⁵⁶² Guy THULLIER, « La révolution féminine des bureaux (1900-1940) », dans *La bureaucratie en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Économica, 1987, p. 551 - l'auteur indique que la commission de révision des services administratifs de 1871 avait souligné l'importance des femmes parmi les agents recrutés « sans position fixe ni avancement ».

⁵⁶³ Voir notamment : Delphine GARDEY, *La Dactylographie et l'expéditionnaire. Histoire des employés de bureau, 1890-1930*, Paris, Belin, 2004 (citation p. 12) ; ainsi que Susan BACHRACH, *Dames Employees. The Feminization of Postal Work in Nineteenth-Century France*, New York, Institute for Research in History : Haworth Press, 1984 ; et Dominique BERTINOTTI, « Carrières féminines et carrières masculines dans l'administration des Postes et Télégraphes à la fin du XIX^e siècle », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 40, n° 3, 1985, p. 625-640 ; En 1930 déjà, Jeanne Bouvier, ouvrière lingère, syndicaliste CGT particulièrement impliquée dans l'étude du problème du travail des femmes et des enfants, avait publié : Jeanne BOUVIER, *Histoire des dames employées dans les postes, télégraphes et téléphones de 1714 à 1929*, Paris, Presses universitaires de France, 1930.

⁵⁶⁴ Alexandre-François VIVIEN, *Études administratives* [1845], *op. cit.*, p. 64. L'emplacement de ce seul paragraphe consacré aux femmes dans l'administration est révélateur. Inséré dans une section consacrée aux conditions d'accès à l'administration, il se trouvait entre le rappel de la nécessité de jouir de ses droits civils car « l'honneur de l'État ne peut être conféré à qui n'a pas le droit de marcher la tête levée » et la précision selon laquelle « la probité, les bonnes moeurs, la droiture du caractère, sont les plus vulgaires et les plus indispensables qualités du fonctionnaire » (p. 64-65). Ce passage est exactement le même dans la seconde édition de 1852 (p. 184-185).

⁵⁶⁵ Voir le chapitre 1 « Public roles for maternal authority : the introduction of inspectresses, 1830-1870 » dans Linda L. CLARK, *The Rise of Professional Women in France. Gender and Public Administration since 1830*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 11-39.

L'étude de cette question, non moins séduisante par son côté moral qu'au point de vue purement humanitaire, a même été poussée si loin dans ces derniers temps, que plus d'un esprit généreux s'y est laissé entraîner jusqu'aux limites de l'utopie. L'accession des femmes aux carrières et emplois précédemment réservés à l'homme seul doit être, en effet, restreinte, à notre avis, dans des bornes assez étroites, qui ne peuvent être fixées raisonnablement que par les lois de la nature et le sentiment des convenances. »⁵⁶⁶

Un tel point de vue était très largement partagé à la fin du XIX^e siècle et la présence des femmes dans les administrations était de plus en plus décriée. À tel point que le phénomène donna naissance, au début des années 1890, au terme « féminisation »⁵⁶⁷ qui renvoyait à la dénonciation de « l'infiltration des femmes dans les carrières autrefois exclusivement dévolues aux hommes »⁵⁶⁸. Celle-ci était, en outre, perçue comme une concurrence déloyale faite aux hommes car les femmes, bien moins payées (comme en témoigne le graphique I.6 *supra*) furent alors principalement embauchées en vue de la réalisation d'économies budgétaires⁵⁶⁹. Si la proportion de femmes mesurée par Victor Turquan nous paraît faible rétrospectivement, il faut bien garder en tête les termes de ce débat pour comprendre que le statisticien considérait que 18% correspondait à une « forte » présence. Au regard des prises de positions des années 1890, le statisticien était même assez modéré. Après quelques comparaisons internationales lui permettant, par exemple, de souligner la plus grande accessibilité des emplois publics aux femmes aux États-Unis, il concluait :

« Quant à nous, nous ne saurions voir que d'un bon œil la féminisation des bureaux de l'administration française : il n'y a pas besoin de grande vigueur pour copier des lettres et classer des dossiers. »⁵⁷⁰

Le fait est que s'il constatait aussi que leur rémunération était « bien faible » – 90,85% d'entre elles percevaient une rémunération inférieure à 1 000 francs (graph. I.6) – et notait que leur traitement moyen atteignait 923 fr. contre 1670 fr. pour les hommes, Victor Turquan n'en tirait aucune conclusion particulière. Il se contentait de préciser que, la moyenne générale étant de 1 490 fr. « à la rigueur, si l'on ne s'occupait, parmi les employés de l'État, que des hommes, il faudrait dire que leur traitement est de 1 670 fr. »⁵⁷¹ Pour le statisticien, l'objectif fondamental restait de convaincre ses lecteurs de la nécessité de réduire les effectifs et de mieux payer ceux qui resteraient de façon à en obtenir plus de travail. Il y revenait à nouveau en conclusion générale.

⁵⁶⁶ Marcel LEMERCIER, « De l'emploi des femmes dans les chemins de fer français et spécialement à la Compagnie de l'Est », *Journal de la société statistique de Paris*, t. 26, 1885, p. 217-224.

⁵⁶⁷ Vida AZIMI, « La féminisation des administrations », *op. cit.*, p. 12 ; L'auteure renvoie à Susan BACHRACH, *Dames Employées*, *op. cit.*

⁵⁶⁸ *L'écho des ministères* du 16 janvier 1895 cité par Vida AZIMI, « La féminisation des administrations », *op. cit.*, p. 21.

⁵⁶⁹ Guy THUILLIER, « La révolution féminine des bureaux », *op. cit.*, p. 554-555 ; Dominique BERTINOTTI, « Carrières féminines et carrières masculines », *op. cit.*, p. 628.

⁵⁷⁰ Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, *op. cit.*, p. 46.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 42-43.

Regrettant que « l'État ne puisse administrer et "exploiter" à la façon des patrons commerçants » il affirmait :

« Il faudrait, à notre avis, que l'État demande plus de travail à ses employés, qu'il soit à la fois plus exigeant et plus généreux, c'est-à-dire qu'il en restreigne le nombre et qu'il les paie mieux. »⁵⁷²

L'essentiel des discussions qui suivirent l'exposé qu'il fit à la SES en 1896 (dont le compte rendu était repris *in extenso* dans la publication de 1899) atteste du fait qu'il y trouva un public très réceptif à ses arguments. Ces échanges sont d'autant plus intéressants que l'un de ceux qui approuvèrent le plus vivement l'argumentation de Victor Turquan n'était autre qu'Émile Cheysson. Au congrès de la Société d'économie sociale, le promoteur du recensement centralisé des professions par bulletin individuel ne fit aucune remarque concernant la méthode de Victor Turquan. En effet, il insista longuement, et uniquement, sur les conclusions politiques à tirer d'une telle étude qui comblait, selon lui, « une lacune, peut-être volontaire, des statistiques officielles ». Convenant avec Victor Turquan qu'il n'était plus possible d'espérer faire des économies sur les traitements alors que « depuis 50 ans, les salaires des ouvriers ont au moins doublé et que les conditions de la vie se sont notablement aggravées » pendant que les « traitements moyens des agents de l'État [restaient] stationnaires à un taux modique », il en appelait à des mesures plus radicales. Celles-ci se résumaient à la « limitation de l'intervention de l'État et [au] développement de l'initiative privée » :

« Il faut faire un choix entre deux systèmes : celui des économies ou celui de l'intervention de l'État, on ne peut pas les pratiquer tous les deux en même temps ; il est contradictoire de tout demander à l'État et rien aux contribuables. (*Sourires et applaudissements.*) (...) D'un côté, la réglementation et l'intervention de l'État, avec son uniformité, ses servitudes et son formidable appareil bureaucratique ; de l'autre, l'initiative privée, avec la souplesse et l'élasticité de ses combinaisons, qui ne demandent rien à l'impôt, et tout à l'action libre des citoyens. Qu'on hésite ailleurs entre ces deux systèmes : ici notre choix ne saurait être douteux et doit aller tout droit aux solutions qui laissent leur libre jeu aux énergies locales et à l'effort personnel. Là est le plus sûr, peut-être le seul moyen d'endiguer les progrès de la bureaucratie, dont nous devons savoir gré à M. Turquan de nous avoir, à la façon d'Homère, dénombré les bataillons serrés. (*Applaudissements.*) »⁵⁷³

C'est bien sous cet angle que les résultats de l'*essai de recensement* furent repris dans la presse. Entre décembre 1898 et mai 1899, *Le Temps* publia ainsi une série d'articles sur la « plaie du fonctionnarisme » insistant sur l'augmentation des effectifs que permettait de constater les « travaux si précis de MM. Maurice Block et Victor Turquan ». Le quotidien soulignait l'incapacité des républicains à remplir leur promesse « de faire un gouvernement à bon marché » et appelait à « arrêter cet accroissement, diminuer ce nombre, faire refluer vers le travail productif les forces qui vont se perdre dans une besogne stérile »⁵⁷⁴. Au cours des mois suivant, il poursuivit la promotion de

⁵⁷² *Ibid.*, p. 85.

⁵⁷³ *Ibid.*, p. 89 et 91.

⁵⁷⁴ « Les fonctionnaires », *Le Temps*, 6 décembre 1898 ; « Le fonctionnarisme », *Le Temps*, 17 janvier 1899 ; « La plaie du fonctionnarisme », *Le Temps*, 16 mai 1899 ; « Cercles vicieux », *Le Temps*, 29 mai

son étude en adoptant une démarche principalement tournée vers la dénonciation du fonctionnarisme. Il fit ainsi un exposé sur la question à l'occasion d'une réunion de la Société d'économie politique (SEP) en juillet 1899. Rappelant qu'il était « le premier à avoir appelé une sérieuse attention de la part des statisticiens, des économistes et des administrateurs » sur ce sujet, dressant la liste de ses interventions précédentes, il entendait être « très sobre de chiffres pour insister plutôt sur les côtés économiques et sociaux de la question ». Il se limita alors à reprendre les principaux résultats de sa rétrospective pour insister sur le fait que l'une des principales causes de l'augmentation du « fonctionnarisme » était l'attrait qu'exerçait la « perspective de la retraite » instituée par la loi sur les pensions civiles de 1853. Il invitait alors à « modifier l'éducation nationale de façon à décourager cette tendance vers les fonctions publiques », décourager les « jeunes gens des emplois administratifs » pour les inciter à aller vers les « professions industrielles et commerciales »⁵⁷⁵. Au cours de la discussion qui suivit, après Émile Cheysson à la SES, ce fut au tour d'Émile Levasseur, président de la commission de la statistique des professions de 1894, de s'associer aux conclusions de Victor Turquan :

« Il vaut mieux avoir des fonctionnaires, en nombre strictement suffisant, convenablement payés, travaillant et portant effectivement la responsabilité de leurs actes, que beaucoup d'employés recevant un maigre salaire, mais faisant peu de besogne et la faisant d'une manière toute passive »⁵⁷⁶.

Quelques critiques se firent toutefois entendre concernant certains aspects de l'enquête de Victor Turquan. Tout en souscrivant à l'analyse de l'orateur, Émile Levasseur – qui présidait alors à la fois la Société d'économie politique et la Société de statistique de Paris – considérait que « le procédé qui consiste à comparer les traitements à l'aide du quotient de la dépense du Trésor divisée par le nombre des parties prenantes donne un résultat très contestable parce que ce total des fonctionnaires ne se compose pas partout des mêmes éléments »⁵⁷⁷. En cela, il rejoignait Alfred Neymarck, économiste leplaysien, directeur du journal *Le Rentier*, qui avait présidé la Société de statistique de Paris en 1898 et était membre du CSS. Dès 1896 à la SES, il avait souligné la nécessité de « ne pas tirer des conclusions absolues » des « chiffres »

1899. Notons que les résultats de Victor Turquan furent aussi mobilisés dans d'autres contextes. En mai 1899 par exemple, à l'occasion du procès en assises de Paul Déroulède qui faisait suite à « l'affaire de la place de la nation » – le 23 février 1899, le fondateur de la Ligue des patriotes avait tenté un coup d'État à l'occasion des obsèques de Félix Faure. Au cours de la première audience, le député de Charente, parmi d'autres arguments visant à démontrer la faillite du parlementarisme républicain, mobilisa celui de la « plaie du fonctionnarisme ». Elle était alors mesurée par ses « 415 671 fonctionnaires », qualifiés de « gardes du corps du régime parlementaire », « contremaître des maîtres parlementaires », émargeant pour plus de « 627 millions ». Voir : George GRIPPON, « MM. Déroulède et Marcel Habert en cour d'assises », *Le Figaro*, 30 mai 1899.

⁵⁷⁵ Compte rendu de la réunion du 5 juillet 1899 de la Société d'économie politique, *Journal des économistes*, t. XXXIX, juillet 1899, p. 92-101.

⁵⁷⁶ *Ibid.* p. 100.

⁵⁷⁷ *Ibid.*

présentés par Victor Turquan en s'interrogeant sur ce que signifiait le mot « fonctionnaire ». Il n'en tirait pas pour autant une remise en cause des conclusions de Victor Turquan préconisant « une meilleure distribution du travail » et une « organisation plus rationnelle, plus utile des rouages administratifs » de façon à « avoir moins de fonctionnaires et moins d'employés, à condition de les payer davantage, si les services dont ils sont chargés sont bien remplis »⁵⁷⁸. À la SEP, en 1899, il tint toutefois à ne pas s'associer « aux critiques qu'il [était] si facile de faire contre les fonctionnaires, contre leur nombre et ce qu'on [appelait] leur traitement "élevé" ». Il invitait lui aussi à se « défier » des moyennes établies par Victor Turquan, « faites, le plus souvent, (...) de la misère et de la gêne des uns avec la médiocre fortune des autres ». Pour autant, il n'en considérait pas moins « désirable d'avoir un moins grand nombre de personnes émergeant au budget » et rejoignait ici Émile Cheysson en notant que pour cela il « faudrait que l'État ne se chargeât pas d'une foule d'affaires et d'entreprises que l'industrie privée pourrait aussi réaliser »⁵⁷⁹. Tout se passait donc comme si, en dehors du cadre de la Société de statistique de Paris ou du Conseil supérieur de statistique, l'exactitude des statistiques discutées comptait moins que la dénonciation du phénomène mesuré. En dépit des insuffisances méthodologiques qu'elle présentait à leurs yeux, les statisticiens impliqués dans la promotion du recensement des professions considéraient l'étude de Victor Turquan comme un moyen de souligner, non seulement les méfaits du fonctionnarisme mais aussi, et surtout, ceux de l'extension des attributions de l'État. Il s'agissait de lutter contre l'expansion administrative et, tant à la Société d'économie sociale qu'à la Société d'économie politique, l'*essai de recensement* de Victor Turquan était considéré comme un outil de cette lutte.

Dans un tout autre contexte, les vives critiques qui lui avaient été adressées à la SSP en 1897 portèrent toutefois leurs fruits. À l'occasion de la VII^e session de l'Institut international de statistique, qui se tint à Kristiana en Norvège, Victor Turquan présenta de nouveau ses résultats. Le compte rendu de son intervention est très instructif sur la façon dont il exposa son travail dans un cadre propice aux échanges méthodologiques :

« M. Turquan présente les résultats généraux d'un recensement des fonctionnaires de l'État en France. Une certaine partie de ces chiffres ont été déjà publiés dans l'Annuaire statistique de la France, publication de l'Office du Travail.

Sans vouloir faire de comparaisons internationales, un peu délicates en cette matière, M. Turquan se borne à signaler que l'Italie serait le seul pays, à sa connaissance, dans lequel le nombre des fonctionnaires de l'État a légèrement diminué depuis quelques années.

M. Turquan expose les différentes méthodes suivies par les pays, au nombre de dix, qui ont procédé à un dénombrement des fonctionnaires : les uns ont conduit une enquête directe, d'après les bulletins individuels des fonctionnaires, ou d'après des listes nominatives ; d'autres ont puisé les constatations relatives aux fonctionnaires, dans les résultats d'un dénombrement des professions ; enfin, plusieurs pays ont purement et simplement emprunté aux résultats du recensement général de la population, les données relatives aux effectifs des administrations.

⁵⁷⁸ Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État*, op. cit., p. 95.

⁵⁷⁹ Compte rendu de la réunion du 5 juillet 1899, op. cit., p. 97.

Il serait peut-être utile que les divers bureaux de statistique s'entendissent pour employer la méthode directe, et pour se servir du bulletin individuel, contenant un certain nombre de questions fixes : ces questions sont relatives au sexe, à l'âge, à l'état civil de l'employé, au montant de son traitement, à la durée des services »⁵⁸⁰.

Au-delà de la préconisation d'une généralisation de l'utilisation du bulletin individuel, le compte rendu de cet exposé est remarquable par une absence : celle de toute mention au caractère budgétaire de l'enquête menée par Victor Turquan. Difficile de savoir s'il s'agit d'un oubli de l'auteur du procès-verbal ou d'un choix du statisticien, mais force est de constater le changement d'approche adopté ici par Victor Turquan. Cela s'explique très certainement par le cadre particulier de cet exposé et probablement par le souvenir des revers essuyés à la Société de statistique de Paris. En outre, parmi les membres français de l'Institut présents lors de cette session, figuraient : Émile Levasseur, alors vice-président de l'IIS, Alfred de Foville, Jacques Bertillon, Fernand Faure, Camille Moron, et Alfred Neymarck. Gageons que la présence de ces statisticiens eut aussi un rôle dans cette nouvelle orientation. Au crépuscule du XIX^e siècle, la dénonciation du fonctionnarisme et de l'extension des attributions de l'État rencontrait ainsi l'interrogation statistique sur le nombre de ses agents. De l'enquête budgétaire menée par Victor Turquan naquit l'idée selon laquelle compter les fonctionnaires nécessitait de recourir aux bulletins individuels. La bataille du recensement des professions faisait ainsi place à celle du recensement des fonctionnaires.

⁵⁸⁰ Procès-verbal de l'assemblée générale du mercredi 6 septembre 1899, *Bulletin de l'Institut international de statistique*, t. XII, 1900, p. 40-41.

Chapitre 2

Inventer la statistique des fonctionnaires : engagement politique et expertise professionnelle à la Belle Époque

« "La statistique, disent les mauvaises langues, est l'art de préciser ce qu'on ignore." L'Administration française est en train de donner raison à cette ironique définition et elle a choisi pour cela un sujet qui mériterait d'être traité plus sérieusement. Quand la dernière de nos enquêtes agricoles attribuait à la France 12 871 lapins, 47 601 284 poules et 8 872 911 pigeons, nous avions le droit de dire que ses rédacteurs se moquaient de nous ; mais cela ne tirait pas à conséquence. La statistique que nous dénonçons aujourd'hui comme vraiment trop fantaisiste n'est ni celle des oies, ni celle des dindons, mais celle des fonctionnaires, ce qui paraît plus grave. Que dans un pays dont la population commence à décroître et dont la richesse n'augmente plus comme autrefois, le nombre des citoyens qui émargent au budget aille toujours grandissant, c'est au point de vue politique, au point de vue financier, au point de vue social, un phénomène dont s'inquiètent à bon droit les citoyens qui n'ont pas pour devise : "Tout par l'État". (...) Un ancien ministre nous disait un jour, et ce n'était pas une simple boutade : "Le premier devoir des statistiques administratives est d'être obscures, pour que le public ne prenne pas l'habitude de les lire." Faut-il croire que ce lointain élève de Machiavel a lui-même fait école dans le monde des bureaucrates ? »⁵⁸¹

À l'aube du nouveau siècle, la principale conséquence politique de la perception nouvelle de la croissance des effectifs consista en un renforcement du contrôle parlementaire sur la capacité du gouvernement à accroître les attributions de l'État par la création de nouvelles structures ministérielles. En effet, depuis 1882, au terme de l'article 16 de la loi de finances du 30 décembre, l'organisation des administrations centrales des ministères était régie par règlements d'administration publique publiés au *Journal officiel*. Cela impliquait qu'un ministre pouvait, par exemple, décider de créer une nouvelle direction sans pour cela demander l'autorisation du Parlement. En 1900, le ministre des Finances du cabinet Waldeck-Rousseau, Joseph Caillaux, fit insérer un article à la loi de finances du 13 avril 1900 qui transforma radicalement cette procédure⁵⁸². En effet, son article 35 disposait que :

« Par exception [à l'art. 16 de la loi du 30 décembre 1882] le nombre des emplois de chefs de service de chaque catégorie, savoir : directeurs généraux ou secrétaires généraux, directeurs, chefs

⁵⁸¹ Alfred de FOVILLE, « La statistique des fonctionnaires », *L'Économiste français*, n° 35, 27 août 1910, p. 307.

⁵⁸² Il le revendiquerait deux ans plus tard, affirmant à la Chambre « j'ai moi-même rédigé l'article », à l'occasion d'un débat relatif à la création d'une direction d'état-major au ministère de la Guerre : deuxième séance du vendredi 28 mars 1902, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 29 mars 1902, p. 1616.

de division ou chefs de service, sous-directeurs, chefs de bureau, ne pourra être augmenté que par une loi »⁵⁸³

Une telle disposition transférait au législateur le pouvoir d'autoriser, ou non, la création de nouvelles directions ou même d'un nouveau ministère. Dès lors, elle obligeait tout gouvernement souhaitant étendre les fonctions de l'État au travers de nouvelles structures administratives à obtenir une approbation législative. Cette mesure fut la seule de toute la période considérée ici qui visait, sinon à la limiter explicitement, du moins à contrôler l'augmentation des effectifs liée au développement des domaines d'intervention de l'État. En revanche, ce ne fut ni la seule, ni la plus importante des conséquences de la perception nouvelle de la croissance des effectifs que l'initiative de Victor Turquan avait permise.

Si le tournant des XIX^e et XX^e siècles correspondit à une période de focalisation sur le nombre des fonctionnaires, ce n'était pas au travers de la mise à l'agenda d'une politique relative aux effectifs, mais comme partie prenante de deux débats majeurs de la période : la chute de la natalité et le syndicalisme des fonctionnaires. Ce fut, de plus, la prégnance de ces deux débats qui favorisa l'émergence d'une statistique des fonctionnaires, fruit d'un auto-saisissement de statisticiens bien décidés à apporter leurs éclairages aux débats publics et à influencer les décisions politiques. Entre-temps, c'était la conception même de l'État, de son rôle et de la nature de ses agents qui avait considérablement évolué.

1. Repenser l'État pour penser la fonction publique ?

Entre la seconde moitié des années 1890 et le début des années 1900, le développement de l'État, perçu et dénoncé de longue date, s'était matérialisé sous la forme désormais quantifiée de l'augmentation du nombre de ses serviteurs. En dépit de leur fiabilité toute relative, les résultats de l'*essai de recensement* réalisé par Victor Turquan donnèrent ainsi corps aux dénonciations qui, jusque-là, étaient restées dans le domaine du péremptoire. La prise en considération de cette croissance de l'État conduisit progressivement à un réexamen de sa nature et de ses fondements. C'est au cours de cette période que de profonds renouvellements intervinrent et mirent fin à un impensé politique : l'État n'était plus uniquement considéré comme une abstraction dont il fallait se contenter de limiter au maximum les attributions ou souhaiter la disparition. C'est pour résoudre la contradiction apparente entre un programme de gouvernement à bon marché et un développement continu, considéré comme nécessaire, de ses attributions, que naquit une nouvelle approche de l'État, de sa nature comme de

⁵⁸³ Loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1900, *Journal officiel*, 14 avril 1900, repris dans *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, tome 100, année 1900, Paris, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1900, p. 141-213 (citation art. 35 p. 458)

son rôle et des conditions de son extension. Fortement inspirée par la sociologie naissante d'Émile Durkheim, cette évolution intervint principalement sur le terrain des pensées politique et juridique de l'État. En faisant de celui-ci un objet concret d'investigation, elle fut à l'origine d'un déplacement de focale concernant les fonctionnaires : il ne s'agissait plus seulement de dénoncer leur trop grand nombre, mais de tenter de définir leur nature et leur rôle.

Renouvellements politiques : la fin d'un impensable

Si, comme plusieurs auteurs l'ont souligné, l'État ne fit jamais l'objet d'une étude spéciale d'Émile Durkheim⁵⁸⁴, la question de sa nature et de « sa latitude d'action face au changement social » n'en traverse pas moins son œuvre de façon prégnante⁵⁸⁵. Soutenant la politique menée par Jules Ferry à l'Instruction publique entre 1879 et 1883, admirateur de Léon Gambetta, Émile Durkheim fit preuve d'un engagement dans le « camp » républicain au nom de la « liberté politique » dès ses années d'École normale, intégré à l'automne 1879, un an après son ami Jean Jaurès⁵⁸⁶. Reçu à l'agrégation de philosophie en 1882, il fut nommé professeur au lycée de Sens, dans l'Yonne. Intéressé par la « question sociale » depuis l'École normale, il entama en 1883 un doctorat sur les rapports entre l'individu et la société⁵⁸⁷. En 1886, au cours de la première période de rédaction de sa thèse, Émile Durkheim fit un voyage d'étude en Allemagne qui lui permit, notamment, d'étudier de façon approfondie le « socialisme de la chaire »⁵⁸⁸ dont il dénoncera à son retour l'interprétation caricaturale qu'en avaient donné les économistes orthodoxes⁵⁸⁹. En juillet 1887, il est nommé chargé de cours à

⁵⁸⁴ Voir, notamment, la préface d'Hüseyin Nail Kubali (alors doyen de la faculté de droit d'Istanbul) datée du 15 mai 1950 dans Émile DURKHEIM, *Leçons de sociologie. Physique des mœurs et du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1950 ; ainsi que Pierre BIRNBAUM, « La conception durkheimienne de l'État : l'apolitisme des fonctionnaires », *Revue française de sociologie*, vol. 17, n° 2, 1976, p. 247-258 ; que l'on complétera utilement de Évelyne PISIER-KOUCHNER, « Perspective sociologique et théorie de l'État. Remarques à propos d'un article de Pierre Birnbaum », *Revue française de sociologie*, vol. 18, n° 2, 1977, p. 317-330.

⁵⁸⁵ Bernard LACROIX, *Durkheim et le politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1981, p. 45 ; on trouvera un résumé de la première partie de cet ouvrage dans Bernard LACROIX, « La vocation originelle d'Emile Durkheim », *Revue française de sociologie*, vol. 17, n° 2, 1976, p. 213-245.

⁵⁸⁶ Marcel FOURNIER, *Émile Durkheim (1858-1917)*, Paris, Fayard, 2007, p. 43-44.

⁵⁸⁷ Voir l'introduction de Marcel Mauss (p. 27-31) à Émile DURKHEIM, *Le socialisme*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.

⁵⁸⁸ Paul-Laurent ASSOUN, « Durkheim et le socialisme de la chaire », *Revue française de science politique*, vol. 26, n° 5, 1976, p. 957-982.

⁵⁸⁹ Celle de Paul Leroy-Beaulieu en particulier qui, dans la première édition de son *Collectivisme : examen critique du nouveau socialisme*, op. cit. avait fait de l'économiste Adolphe Schaeffle un collectiviste autoritaire alors qu'Émile Durkheim se refusait même à le classer parmi les « socialistes d'État ». Voir notamment « La science positive de la morale en Allemagne (1887) » [extrait de la *Revue philosophique*] p. 267-343 (en particulier p. 282) et « Le programme économique de M. Schaeffle (1888) » [extrait de la *Revue d'économie politique*] p. 377-383 dans Émile DURKHEIM, *Textes*, 1. *Éléments d'une théorie sociale*, édition établie par Victor Karady, Paris, Éditions de Minuit, 1975 ;

l'université de Bordeaux – où il eut notamment pour collègues l'économiste statisticien Fernand Faure et le juriste Léon Duguit – pour y dispenser un enseignement de « sciences sociales et de pédagogie » au sein de la faculté de Lettres. Le voyage en Allemagne fut décisif car c'est au contact de l'économie politique allemande qu'il trouva les fondements de sa propre conception de l'État. Comme le souligne Bernard Lacroix, sur les douze comptes rendus qu'Émile Durkheim publia entre 1885 et 1890, huit examinaient « la question de la nature, du but ou du rôle de l'État »⁵⁹⁰. C'est toutefois dans sa thèse de doctorat – achevée en mars 1892, soutenue un an plus tard à la faculté de Lettres de Paris et publiée chez Félix Alcan – *De la division du travail social*, sous-titrée « étude sur l'organisation des sociétés supérieures »⁵⁹¹, qu'il exposa précisément son analyse du rôle et des conditions de développement de l'État. Il la reprit et la développa au fil des années, dans une série de cours sur la « physique des mœurs et du droit » professés à Bordeaux entre 1896 et 1900, puis à Paris lorsqu'il fut nommé à la chaire de sciences de l'éducation à la Sorbonne comme suppléant de Ferdinand Buisson en 1902⁵⁹².

Cherchant à identifier les « différentes espèces de solidarité sociale » à travers les « différentes espèces de droit » existant dans les sociétés avancées, Émile Durkheim récusait la distinction entre droit public et droit privé : imaginée par les juristes pour la pratique, celle-ci reposait sur l'idée, fautive pour le philosophe, selon laquelle il existerait une véritable démarcation permettant de séparer le traitement des relations entre les individus et l'État d'un côté, et les individus entre eux de l'autre. Tout droit est privé puisque ce sont toujours des « individus qui sont en présence et qui agissent », et tout droit est public, puisqu'il « est une fonction sociale et que tous les individus sont, quoique à des titres divers, des fonctionnaires de la société ». C'est, à partir de là qu'Émile Durkheim se trouvait confronté à la définition de l'État :

« Qu'est-ce d'ailleurs que l'État ? Où commence et où finit-il ? On sait combien la question est controversée ; il n'est pas scientifique de faire reposer une classification fondamentale sur une notion aussi obscure et mal analysée. »⁵⁹³

Il distinguait alors deux grandes espèces de règles juridiques : celle dont les sanctions étaient répressives (le droit pénal) d'une part, et restitutives (comprenant le droit civil, le

concernant l'influence de la pensée allemande sur la formation intellectuelle de Durkheim, voir aussi Marcel FOURNIER, *Émile Durkheim, op. cit.* (chapitre 4 : « Voyage en Allemagne », p. 89-102).

⁵⁹⁰ Bernard LACROIX, *Durkheim et le politique, op. cit.*, p. 81-82.

⁵⁹¹ Émile DURKHEIM, *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007 (1^e édition, Félix Alcan, 1893).

⁵⁹² Ferdinand Buisson venait d'être élu député (radical-socialiste) de la Seine. Sur les enseignements de Durkheim, voir le tableau des cours et conférences à Bordeaux de 1887 à 1902 et à Paris de 1902 à 1916 dans Marcel FOURNIER, *Émile Durkheim, op. cit.*, p. 124-125 et 528-529 ; le cours intitulé « physique des mœurs et du droit » fut repris dans une publication posthume en 1950 à partir de notes que son neveu, Marcel Mauss, confia dans les années 1930 à Hüseyin Nail Kubali : Émile DURKHEIM, *Leçons de sociologie, op. cit.*

⁵⁹³ Émile DURKHEIM, *De la division du travail social, op. cit.*, p. 32-33.

droit commercial, celui des procédures administratives et, enfin, le droit constitutionnel) d'autre part. Cette seconde espèce, le « droit restituitif », était considérée par Émile Durkheim comme constitutive d'un système de relations réglées par un « concours positif, une coopération » dérivant « essentiellement de la division du travail », propre aux sociétés avancées⁵⁹⁴. Se refusant à en adopter toute définition *a priori*, l'auteur revint à la question de l'État lorsqu'il traita la fonction du droit administratif au sein des sociétés « où la solidarité organique est prépondérante », c'est-à-dire celles où la division du travail est développée⁵⁹⁵. Il présentait la structure de ces sociétés de la façon suivante :

« Elles sont constituées (...) par un système d'organes différents dont chacun a un rôle spécial, et qui sont formés eux-mêmes de parties différenciées. (...) [Ces organes sont] coordonnés et subordonnés les uns aux autres autour d'un même organe central qui exerce sur le reste de l'organisme une action modératrice. Cet organe lui-même n'a plus le même caractère que dans le cas précédent ; car, si les autres dépendent de lui, il en dépend à son tour. »⁵⁹⁶

Le « droit administratif » correspondait alors à « l'ensemble des règles qui déterminent d'abord les fonctions de l'organe central et leurs rapports, ensuite celles des organes qui sont immédiatement subordonnés au précédent (...) et avec les fonctions diffuses de la société » :

« Si nous continuons à emprunter à la biologie un langage qui, pour être métaphorique, n'en est pas moins commode, nous dirons qu'elles réglementent la façon dont fonctionne le système cérébro-spinal de l'organisme social. C'est ce système que, dans la langue courante, on désigne sous le nom d'État. »⁵⁹⁷

En définissant ainsi l'État, Émile Durkheim renversait le mode d'argumentation des économistes libéraux. Une telle approche est très importante pour ce qui nous occupe car elle créait les conditions de possibilité d'une pensée de l'État qui ne s'inscrive pas dans une logique binaire d'affrontement entre son pouvoir et les libertés individuelles. C'était d'ailleurs l'objectif du philosophe dont la démonstration remettait en cause l'argumentation spencérienne d'une nécessaire réduction de l'État à ses fonctions minimales :

« Il n'y a aucune contradiction à ce que la sphère de l'action individuelle grandisse en même temps que celle de l'État, à ce que les fonctions qui ne sont pas immédiatement placées sous la dépendance de l'appareil régulateur central se développent en même temps que ce dernier. (...) L'histoire montre en effet que, d'une manière régulière, le droit administratif est d'autant plus développé que les sociétés appartiennent à un type plus élevé ; au contraire, plus nous remontons vers les origines, plus il est rudimentaire. L'État dont M. Spencer fait un idéal est en réalité la forme primitive de l'État. En effet, les seules fonctions qui lui appartiennent normalement d'après

⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 91.

⁵⁹⁵ Par opposition à la « solidarité mécanique » des sociétés primitives, caractérisées par une prépondérance d'un droit pénal primitif découlant de l'absence de division du travail. *Ibid.*, p. 102-104, 156-157.

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 157.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 197-198.

le philosophe anglais sont celles de la justice et celles de la guerre, dans la mesure du moins où la guerre est nécessaire. Or, dans les sociétés inférieures, il n'a effectivement pas d'autre rôle. »⁵⁹⁸

En produisant « entre les hommes tout un système de droits et de devoirs qui les lient les uns aux autres », la division du travail, caractéristique intrinsèque des sociétés avancées, conduisait « par une nécessité mécanique » au développement de « l'organe gouvernemental ». Sa croissance était ainsi considérée par Émile Durkheim comme révélatrice des « progrès de la division du travail », l'État se développant « à mesure que les sociétés se dotaient de « plus d'organes différents plus intimement solidaires les uns des autres »⁵⁹⁹. Cette conception de la croissance de l'État s'avérait assez proche de celle que professaient les « socialistes de la chaire » tant décriés par les libéraux depuis les années 1870. Tel qu'il fut présenté par Charles Gide et Charles Rist en 1909, dans la première édition de leur *histoire des doctrines économiques depuis les physiocrates*, le socialisme d'État conservateur de la fin du XIX^e siècle trouvait une partie de ses fondements interventionnistes dans les travaux de Karl Rodbertus. Cet économiste socialiste allemand avait, au milieu des années 1860, défini le développement de l'État de la façon suivante :

« L'État progresse en étendue et en efficacité, son action gagne en extension et en intensité. L'État organisé ne présente pas seulement, d'un degré à un autre de l'évolution, une plus grande complexité, chaque fonction spéciale étant liée de plus en plus à un organe spécial, – il présente aussi une harmonie toujours plus marquée : les organes sociaux, de plus en plus variés, sont placés dans une dépendance croissante par rapport à un organe central. En d'autres termes, dans l'échelle des organismes sociaux comme dans celle des êtres vivants, c'est la division du travail et la centralisation qui déterminent le degré de perfection, qui fixent le grade plus ou moins élevé qu'occupe l'organisme dans la hiérarchie. »⁶⁰⁰

Ce que l'économiste allemand en tirait alors, selon Charles Gide et Charles Rist, c'était une « alternative entre l'individualisme absolu et la direction unique par l'État », cette dernière ayant sa préférence⁶⁰¹. Elle était aussi celle de ses successeurs, fondateurs du « socialisme d'État proprement dit » dont l'économiste Adolph Wagner, auteur en 1876 d'un traité sur *les fondements de l'économie politique*, fut la figure centrale⁶⁰². En se basant sur les travaux de ce dernier, les deux auteurs décrivaient ainsi le rapport à l'État de ces inspirateurs de la politique menée par le chancelier Bismarck :

« Pour les socialistes d'État il existe, au contraire [des orientations formulées par les libéraux antiétatistes], entre les individus et les classes d'une même nation, une solidarité morale bien plus

⁵⁹⁸ *Ibid.*, p. 199-200.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, p. 205, 350 et 403.

⁶⁰⁰ Karl Rodbertus, « Zur Geschichte der römischen Tributsteuern seit Augustus », *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, t. VIII, n. p. 446-447 [1864-1867] cité (en français) par Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les physiocrates jusqu'à nos jours*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1909, p. 498.

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 499.

⁶⁰² L'ouvrage fut traduit en France à partir de 1904 (premier tome) et lors de la publication de l'*Histoire des doctrines économiques* de Charles Gide et Charles Rist, le second tome n'était pas encore paru : Adolph WAGNER, *Les fondements de l'économie politique*, 5 vol., Paris, Giard et Brière, 1904-1914.

profonde que cette solidarité économique : c'est celle qui résulte de la communauté de langue, de mœurs et d'institutions politiques. L'État est l'organe de cette solidarité morale, et c'est à ce titre qu'il n'a pas le droit de rester indifférent aux misères matérielles d'une partie de la nation. Il a donc plus qu'un simple devoir de protection contre la violence extérieure ou intérieure à remplir, il a une véritable fonction "de civilisation et de bien-être". »⁶⁰³

Toutefois, si le diagnostic était proche de celui que formulait Émile Durkheim, ce dernier ne suivait pas les socialistes d'État dans ce qu'il qualifia, dès son retour d'Allemagne, de « confiance exagérée dans l'action législative, cette prédilection pour les moyens autoritaires qu'on leur a souvent reproché et qui a discrédité leurs doctrines auprès d'un grand nombre de bons esprits »⁶⁰⁴. Pour le philosophe, il n'existait pas de contradiction intrinsèque entre le développement de l'État et celui des libertés individuelles. Il fondait cette certitude sur un constat sans équivoque dressé à la fin des années 1890 :

« Il n'est pas un État dont le budget ne s'enfle à vue d'œil. Les économistes y voient un produit déplorable d'une véritable aberration logique et ils gémissent sur l'aveuglement général. Il serait peut-être de meilleure méthode de considérer comme régulière et comme normale une tendance aussi universellement irrésistible, sous réserve, bien entendu, d'excès et d'abus particuliers, passagers, qu'on ne prétend pas nier. »⁶⁰⁵

Pour l'auteur, l'accroissement concomitant des droits individuels et des activités de l'État relevait d'un constat qui conduisait à considérer que « l'institution de ces droits est l'œuvre même de l'État » son activité étant « essentiellement libératrice de l'individu »⁶⁰⁶. Tout se jouait dans la mention précitée des « réserves » quant aux « excès » et éventuels « abus ». Dès la première édition de sa thèse, il avait précisé :

« Toutefois, nous ne voulons pas dire que, normalement, l'État absorbe en lui tous les organes régulateurs de la société quels qu'ils soient, mais seulement ceux qui sont de même nature que les siens, c'est-à-dire qui président à la vie générale. Quant à ceux qui régissent des fonctions spéciales, comme les fonctions économiques, ils sont en dehors de sa sphère d'attraction. »⁶⁰⁷

Un peu moins d'une décennie plus tard, dans la préface qu'il donna à la seconde édition de l'ouvrage, parue en 1902, il insista tout particulièrement sur l'incapacité, tant « de la société politique dans son ensemble » que de l'État à « s'acquitter » de l'élaboration collective d'une réglementation de « la vie économique parce qu'elle est très spéciale et qu'elle se spécialise chaque jour davantage »⁶⁰⁸. Si Émile Durkheim

⁶⁰³ Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques* [1909], *op. cit.*, p. 508.

⁶⁰⁴ « La science positive de la morale en Allemagne » (1888) [extrait de la *Revue philosophique*] repris dans Émile DURKHEIM, *Textes*, 1, *op. cit.*, p. 282.

⁶⁰⁵ « Quatrième leçon. Morale civique : définition de l'État » dans Émile DURKHEIM, *Leçons de sociologie*, *op. cit.*, p. 57 [la pagination fait référence à l'édition électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/durkheim.html].

⁶⁰⁶ « Cinquième leçon. Morale civique (suite) : rapports de l'État et de l'individu », *Ibid.*, p. 59.

⁶⁰⁷ Émile DURKHEIM, *De la division du travail social*, *op. cit.*, p. 202.

⁶⁰⁸ « Préface à la seconde édition » [1902], *Ibid.*, p. VI ; il reprenait ainsi ce qu'il affirmait déjà en 1895-1896 dans son cours sur le socialisme (première leçon) : « les fonctions économiques ont ceci de particulier qu'elles ne sont pas en relations définies et réglées avec l'organe qui est chargé de représenter

répétait avec insistance « combien l'État est peu fait pour ces tâches économiques, trop spéciales pour lui », combien il « est impropre à cette fonction »⁶⁰⁹, c'était pour mieux souligner la nécessité d'instaurer un système de corporations professionnelles, régénératrices du lien social entre l'État et les individus :

« Une société composée d'une poussière infinie d'individus inorganisés, qu'un État hypertrophié s'efforce d'enserrer et de retenir, constitue une véritable monstruosité sociologique. Car l'action collective est toujours trop complexe pour pouvoir être exprimée par le seul et unique organe de l'État (...). Une nation ne peut se maintenir que si, entre l'État et les particuliers, s'intercale toute une série de groupes secondaires qui soient assez proches des individus pour les attirer fortement dans leur sphère d'action et les entraîner ainsi dans le torrent général de la vie sociale ».⁶¹⁰

Ce faisant, le philosophe devenu sociologue revenait sur la nécessité d'une organisation corporative – basée sur la constitution de groupes professionnels dont le rôle dans la vie publique serait reconnu par l'État – comme remède contre le « suicide égoïste ». C'est en effet dans son étude sur le suicide, dont la première édition fut publiée en 1897, qu'Émile Durkheim exposa sa conception de ce qu'il nommait la « décentralisation professionnelle » :

« Qu'il s'agisse de la durée du travail ou de l'hygiène, ou des salaires, ou des œuvres de prévoyance et d'assistance, partout les bonnes volontés viennent se heurter à la même difficulté. Dès qu'on essaie d'instituer quelques règles, elles se trouvent être inapplicables à l'expérience, parce qu'elles manquent de souplesse ; ou, du moins, elles ne s'appliquent à la matière pour laquelle elles sont faites qu'en lui faisant violence.

La seule manière de résoudre cette antinomie est de constituer en dehors de l'État, quoique soumis à son action, un faisceau de forces collectives dont l'influence régulatrice puisse s'exercer avec plus de variété. Or, non seulement les corporations reconstituées satisfont à cette condition, mais on ne voit pas quels autres groupes pourraient y satisfaire. (...) C'est donc à elles qu'il appartient de présider à ces caisses d'assurance, d'assistance, de retraite dont tant de bons esprits sentent le besoin, mais que l'on hésite, non sans raison, à remettre entre les mains déjà si puissantes et malhabiles de l'État ».⁶¹¹

Il trouvait ainsi dans les « groupements professionnels » ce « contrepoids » nécessaire à la « force collective qu'est l'État » pour que celle-ci puisse rester « libératrice de l'individu » :

« Voilà ce qui justifie l'extension croissante de ses attributions. Cette conception de l'État est donc individualiste, sans pour autant confiner l'État dans l'administration d'une justice toute négative ; elle lui reconnaît le droit et le devoir de jouer un rôle des plus étendus dans toutes les sphères de la vie collective »⁶¹².

le corps social dans son ensemble et de le diriger, c'est-à-dire ce que l'on appelle communément l'État » : Émile DURKHEIM, *Le socialisme*, op. cit., p. 47-48.

⁶⁰⁹ Émile DURKHEIM, *De la division du travail social*, op. cit., p. XXVI et XXXVI.

⁶¹⁰ *Ibid.*, p. XXXII-XXXIII.

⁶¹¹ Émile DURKHEIM, *Le suicide. Étude de sociologie*, Paris, Félix Alcan, 1897, p. 436-437.

⁶¹² « Cinquième leçon. Morale civique (suite) : rapports de l'État et de l'individu », Émile DURKHEIM, *Leçons de sociologie*, op. cit., p. 62-63.

Une telle conception, visant explicitement à penser ensemble libertés individuelles et développement de l'État, se trouvait très éloignée des approches libérales évoquées au chapitre précédent⁶¹³. Elles étaient aussi peu conciliables avec les positions socialistes qui, comme on l'a vu, n'étaient pas moins antiétatistes au cours des années 1890. Ces dernières commençaient toutefois à évoluer, sous l'impulsion notable d'un ami proche d'Émile Durkheim : Jean Jaurès. Sa conception de l'État évolua en effet considérablement au cours des années qui suivirent la publication de sa série d'articles précités sur « l'organisation socialiste »⁶¹⁴. Dans un ouvrage paru en 1911, *L'organisation socialiste de la France. L'armée nouvelle*, Jean Jaurès se démarqua considérablement de l'antiétatisme qui dominait alors la pensée socialiste :

« Quand les socialistes dans leurs polémiques ou dans le langage officiel de leurs congrès parlent de "l'État bourgeois" comme si la classe ouvrière n'avait dans l'État aucune part, ils emploient une formule trop sommaire qui a une part de vérité, mais qui ne correspond pas à la réalité toute entière. Il n'y a jamais eu d'État qui ait été purement et simplement un État de classe, c'est-à-dire qui ait été aux mains d'une classe dominante un instrument à tout faire et le serviteur de tous les caprices. (...) Il est impossible que l'État dans son administration ne tienne pas compte de ces forces diverses, et que, même quand il sanctionne et applique la puissance dominante d'une classe, il ne lui oppose pas, par prévoyance sinon par humanité, quelque limitation. Dans les sociétés différenciées où il y a des classes et par conséquent des rapports souvent complexes entre les classes, il est impossible que l'État se porte sans réserve d'un côté, car il fausserait la société elle-même. »⁶¹⁵

S'il est peu vraisemblable que les travaux d'Émile Durkheim expliquent à eux seuls cette transformation du rapport de Jean Jaurès à l'État⁶¹⁶, force est de constater que celui-ci en était venu à le considérer, non plus comme un simple instrument au service de la classe bourgeoise dont le socialisme devait viser la destruction, mais comme le garant d'un certain équilibre entre les différentes composantes de la société. Il ne fait aucun doute que les politiques sociales républicaines de la fin des années 1890 furent pour beaucoup dans cette évolution. Comme l'expliquent Bruno Dumons et Gilles Pollet, les « gouvernements républicains puis radicaux de la fin du XIX^e siècle et de la Belle Époque [donnèrent] aux socialistes et aux syndicalistes, du "grain à moudre" en multipliant les terrains sociaux d'intervention ». Les deux auteurs citent ainsi, comme constitutives des bases « d'un premier système de protection sociale et encore fortement décentralisé » : les lois relatives à l'assistance médicale gratuite (1893), aux accidents du travail (1898), à l'hygiène publique (1902), à l'assistance aux vieillards, infirmes et

⁶¹³ Voir « L'antiétatisme fin-de-siècle : de la bureaucratie au "fonctionnarisme" » *supra*.

⁶¹⁴ Notamment : Jean JAURÈS, « L'État socialiste et les Fonctionnaires [1895] », *op. cit.* ; et Jean JAURÈS, « L'État socialiste et L'État patron [1895] », *op. cit.*

⁶¹⁵ Jean JAURÈS, *L'organisation socialiste de la France. L'armée nouvelle*, Paris, Jules Rouff, 1911, p. 534-535.

⁶¹⁶ Bruno ANTONINI, *État et socialisme chez Jean Jaurès*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 201-206 (dans un chapitre consacré à « La pensée politique de Jaurès face à la sociologie et au syndicalisme révolutionnaire » l'auteur met en évidence des différences qu'il est possible d'observer dans les conceptions du socialisme et de l'État chez Durkheim et Jaurès).

incurables (1905) et aux retraites ouvrières et paysannes (1910)⁶¹⁷. Il ne paraît pas déraisonnable de penser que ce fut l'association entre le champ des possibles ouvert par le réexamen de la conception du rôle de l'État dans le fonctionnement global de la société initiée par Émile Durkheim, et les incontestables avancées sociales républicaines de la période, qui conduisit une partie des socialistes à réexaminer leur propre conception de l'État. Pour Jean Jaurès, cela passait par une prise en considération de la réalité concrète, et donc mouvante, de l'État :

« Figer l'État, c'est supprimer l'espérance, c'est supprimer l'action. Non, l'État démocratique d'aujourd'hui n'est pas un bloc homogène et d'un seul métal, ce n'est pas une idole monstrueuse et impénétrable qui, de son poids toujours égal et de son ombre immobile, opprime uniformément les générations jusqu'à l'heure où les prosternés, se relevant soudain, la renversent d'un coup. Si l'on se risquait à caractériser l'État d'aujourd'hui, on ne le pourrait qu'en introduisant l'idée de mouvement ; on pourrait dire qu'il est l'expression d'une démocratie bourgeoise où la puissance du prolétariat grandit. »⁶¹⁸

En concevant l'État comme une « instance de régulation des conflits sociaux » et, de ce fait, comme un organe potentiellement central du changement social, Jean Jaurès s'inscrivait dans un socialisme démocratique et républicain⁶¹⁹ qui, incontestablement, le rapprochait des positions d'Émile Durkheim⁶²⁰. L'influence de ce dernier dans le domaine de la pensée politique de l'État s'exerça toutefois de façon beaucoup plus importante sur les républicains qui initièrent, certes avec le soutien de certains socialistes, les lois sociales précitées. Par sa teneur politique et son contexte d'élaboration, l'œuvre du sociologue peut ainsi être considérée comme une contribution majeure aux tentatives de réponses scientifiques à la triple crise politique et morale que connut la III^e République au cours de ses trois premières décennies : celle de la défaite qui lui donna naissance⁶²¹, celle du boulangisme, qui avait amené à lui bon nombre de républicains radicaux⁶²², et celle de l'affaire Dreyfus. Moment fondateur, et considéré comme tel par les contemporains⁶²³, l'Affaire avait, entre autres phénomènes

⁶¹⁷ Bruno DUMONS et Gilles POLLET, « Jaurès et "l'État-providence". L'exemple du débat sur les retraites ouvrières (1885-1914) », *Jean Jaurès Cahiers trimestriels*, n° 150, 1999, p. 164.

⁶¹⁸ Jean JAURÈS, *L'organisation socialiste de la France. L'armée nouvelle*, *op. cit.*, p. 536-537.

⁶¹⁹ Bruno DUMONS et Gilles POLLET, « Jaurès et "l'État-providence" », *op. cit.*, p. 164.

⁶²⁰ Pour une mise en perspective de l'évolution du rapport de Jaurès à l'État, on consultera avec profit : Rolande TREMPÉ, « Jaurès, l'État, la réforme et la révolution », *Jean Jaurès Cahiers trimestriels*, n° 150, 1999, p. 5-18 (cet article constitue l'introduction d'un numéro spécial intitulé « Jaurès et l'État » issu d'un colloque international tenu à Castres en octobre 1997).

⁶²¹ Qui entraîna, jusqu'à la Grande Guerre, voire jusque dans l'entre-deux-guerres et au-delà, une forme d'obsession allemande qui consista en l'évaluation permanente de la situation française à l'aune des évolutions - politiques, économiques, sociales autant qu'intellectuelles - observées en Allemagne. À ce sujet, on consultera Claude DIGEON, *La crise allemande de la pensée française, 1870-1914*, 2^e édition, Paris, Presses universitaires de France, 1992, ouvrage (dont la première édition date de 1959) aujourd'hui encore incontournable.

⁶²² Bertrand JOLY, *Nationalistes et conservateurs, 1885-1902*, *op. cit.*

⁶²³ Dans une historiographie abondante et profondément renouvelée ces dernières années (comme en témoignent les bilans dressés, à quatre années d'intervalle, par Emmanuel NAQUET, « L'historiographie récente de l'affaire Dreyfus (2005-2006). À propos de quelques parutions », *Revue historique*, n° 642,

fondamentaux, mis en exergue la nécessité de mieux penser l'État. Comme l'explique Claude Nicolet, la sociologie fut en partie constituée en réponse à une « prise de conscience très nette, vers le tournant du siècle, de la nécessité pour la République non seulement d'assigner à l'État des fins conformes à ses principes, mais encore de s'assurer vraiment la maîtrise de l'appareil d'État, dont l'affaire Dreyfus avait montré que des pans entiers – l'armée, la magistrature, la diplomatie – lui échappaient encore en fait, socialement, mentalement et politiquement »⁶²⁴. Dans un tel contexte, par la place qu'elle accordait à l'État, la conception de la solidarité élaborée par Émile Durkheim ouvrait aux républicains une troisième voie entre les contestations libérales et les attaques socialistes, qui permettaient de conjuguer recours à l'intervention de l'État, respect et développement des libertés individuelles. L'élaboration de la sociologie durkheimienne, en donnant « ses lettres de noblesse théorique » à la notion de « solidarité »⁶²⁵, répondait ainsi à une véritable attente politique :

« Non seulement cette idée de solidarité semblait surgir de toutes parts, mais elle semblait venir au moment voulu pour donner satisfaction à tous ceux qui ne voulaient plus du libéralisme individualiste et qui, pourtant, répugnaient au collectivisme et à l'étatisme. En France surtout, il y avait un parti politique qui était en voie de formation et qui cherchait un drapeau. Il voulait un programme économique qui lui permît de frayer sa voie entre le vieux parti libéral et le socialisme, de répudier le laisser-faire mais aussi la socialisation de la propriété individuelle ; de maintenir et d'affirmer les droits de l'individu, les Droits de l'Homme, mais en même temps d'imposer à celui-ci certains sacrifices dans l'intérêt de tous : c'est le parti qui s'appelait alors radical et aujourd'hui radical-socialiste. »⁶²⁶

La sociologie Durkheimienne fournissait alors un « fondement scientifique » et une « définition du rôle de l'État »⁶²⁷ à la doctrine sociale républicaine en cours d'élaboration sous le nom de « solidarisme ». L'histoire de cette doctrine et de son rôle de « support philosophique et moral au système de protection sociale ébauché sous la III^e République »⁶²⁸ est déjà bien connue⁶²⁹. Je me contenterai donc de rappeler ici

2007, p. 369-378 ; et « L'historiographie récente de l'affaire Dreyfus (2006-2009). À propos de quelques parutions (suite) », *Revue historique*, n° 656, 2010, p. 933-957) ; on consultera tout particulièrement : Vincent DUCLERT et Perrine SIMON-NAHUM (dir.), *L'Affaire Dreyfus. Les événements fondateurs*, Paris, Armand Colin, 2009 (il s'agit des actes d'un colloque international tenu à Paris en janvier 2006, sous le titre « L'affaire Dreyfus, la naissance du XX^e siècle »).

⁶²⁴ Claude NICOLET, *L'idée républicaine en France (1789-1924). Essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard, 1994, p. 464.

⁶²⁵ Jacques DONZELOT, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 75.

⁶²⁶ Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques* [1909], *op. cit.*, p. 676-677.

⁶²⁷ Jacques DONZELOT, *L'invention du social*, *op. cit.*, p. 83.

⁶²⁸ Nicolas DELALANDE, « Le solidarisme de Léon Bourgeois, un socialisme libéral ? », *La vie des idées*, 30 janvier 2008, <http://www.laviedesidees.fr/Le-solidarisme-de-Leon-Bourgeois.html>.

⁶²⁹ Outre Jacques DONZELOT, *L'invention du social*, *op. cit.* (qui consacre un chapitre à « l'invention de la solidarité » (p. 73-120)) ; on pourra consulter Jean-Fabien SPITZ, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005 ; et Marie-Claude BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007 ; voir aussi les exposés synthétiques de Bruno DUMONS et Gilles POLLET, « La solidarité », dans Vincent DUCLERT et Christophe PROCHASSON (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, 2^e édition,

qu'elle fut principalement synthétisée par Léon Bourgeois⁶³⁰ et Célestin Bouglé⁶³¹. Le premier, juriste de formation, député radical-socialiste de la Marne de 1888 à 1905, fut huit fois ministre, président du Conseil de novembre 1895 à avril 1896 et membre fondateur du Parti Républicain, Radical et Radical-socialiste en 1901. Le second, sociologue, agrégé de philosophie en 1893, fut un proche collaborateur d'Émile Durkheim, avec qui il fonda l'*Année sociologique* entre 1896 et 1898⁶³². Comme le rappelle Olivier Amiel, Léon Bourgeois ne fut pas l'inventeur de cette doctrine mais celui qui en donna la formalisation la plus aboutie, lui permettant ainsi d'arriver à des « conséquences effectives »⁶³³. Nicolas Delalande souligne ainsi que la spécificité du courant solidariste correspondait à sa connexion directe à la « sphère du pouvoir », les réflexions menées se concrétisant dans des propositions de réformes précises. Aux réformes sociales précitées, il ajoutait ainsi les mesures fiscales portées par Léon Bourgeois et qui aboutirent « notamment à l'introduction de la progressivité dans les droits de succession en 1901 et à la création de l'impôt progressif sur le revenu en 1914 »⁶³⁴. La doctrine solidariste – « en passe de devenir », pour Célestin Bouglé en 1907, « une manière de philosophie officielle » à l'origine de toutes les mesures sociales républicaines de la décennie⁶³⁵ – s'inscrivait donc dans une volonté de « réhabilitation de l'État »⁶³⁶ dont l'intervention était alors proclamée « bienfaisante en certains cas définis »⁶³⁷. Les radicaux restaient attachés à l'initiative privée et méfiants vis-à-vis de l'augmentation du « nombre des fonctionnaires » et du développement du « goût des fonctions publiques »⁶³⁸. Mais ils marquaient leur souci d'une « rectification de l'individualisme » qui, tel qu'il fut porté par les économistes libéraux tout au long du XIX^e siècle, correspondait à une « crainte des interventions » qui ne pouvait mener

Paris, Flammarion, 2007, p. 256-261 ; et Olivier AMIEL, « Le solidarisme, une doctrine juridique et politique française de Léon Bourgeois à la V^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 11, Avril 2009, p. 149-160.

⁶³⁰ Léon BOURGEOIS, *Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1896.

⁶³¹ Célestin BOUGLÉ, *Le solidarisme*, Paris, Giard et Brière, 1907.

⁶³² Voir le chapitre 10 « L'*Année sociologique* et la naissance d'une équipe », Marcel FOURNIER, *Émile Durkheim, op. cit.*, p. 329-363.

⁶³³ Olivier AMIEL, « Le solidarisme, une doctrine juridique et politique française », *op. cit.*, p. 150-151.

⁶³⁴ Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.*, p. 277-284 (citations p. 277 et 279).

⁶³⁵ Célestin BOUGLÉ, *Le solidarisme* [1907], *op. cit.*, p. 1.

⁶³⁶ Jean-Fabien SPITZ, *Le moment républicain en France, op. cit.*, p. 63.

⁶³⁷ Henry MICHEL, *L'idée de l'État : essai critique sur l'histoire des théories sociales et politiques en France depuis la Révolution*, Paris, Hachette, 1896, p. 652-653 ; sur l'auteur, philosophe républicain qui participa à cette « réhabilitation » de l'État, voir Jean-Fabien SPITZ, *Le moment républicain en France, op. cit.*, p. 64-110 ; Claude NICOLET, *L'idée républicaine en France, op. cit.*, p. 441-442.

⁶³⁸ Henry MICHEL, *L'idée de l'État, op. cit.*, p. 321. Cette référence négative à l'augmentation du nombre des fonctionnaires était ici fondée sur la dénonciation par Tocqueville de ce qui constituait un risque inhérent à la démocratie comme au despotisme. Tocqueville était ici positivement considéré comme le représentant de « l'école démocratique » de l'individualisme, précurseur de celui que les solidaristes défendaient.

qu'au « nihilisme administratif »⁶³⁹. Il s'agissait finalement, en recourant aux concepts de la sociologie naissante, de « fonder sur des bases nouvelles le libéralisme classique »⁶⁴⁰. Cette transformation du rapport à l'État s'inscrivait ainsi dans une évolution profonde qui impliquait les réformateurs libéraux évoqués dans le chapitre précédent. La défense des corps intermédiaires par Émile Durkheim, telle qu'adaptée par un Léon Bourgeois dont la « présence ne [cessait] de s'étendre au sein de la nébuleuse réformatrice »⁶⁴¹, fondait un idéal républicain de défense de la vie associative et du rôle d'organismes privés (telles les sociétés de secours mutuel) dans l'élaboration des politiques sociales⁶⁴².

Redéfinitions juridiques (1) : vers l'État au concret

Qu'ils les qualifient de moment de « floraison »⁶⁴³, période de « renouveau » politique et doctrinal⁶⁴⁴, ou de temps des « redéfinitions »⁶⁴⁵, les historiens du droit s'accordent à considérer les années 1890-1910 comme une période d'évolutions fondamentales. Du point de vue du droit administratif, cette situation procédait à la fois de facteurs politiques – ici encore il s'agissait de répondre aux contradictions de l'État républicain et de tenter d'offrir des solutions à la crise politique et morale que traversait la France – mais aussi scientifiques : les étudiants en droit furent autorisés à présenter des thèses de droit public à compter de 1882, le droit constitutionnel fut enseigné en licence à partir de 1889 et l'agrégation de droit public vit le jour en 1896, amenant les spécialistes de droit administratif à « approfondir la réflexion doctrinale » pour « justifier leur utilité »⁶⁴⁶. Ce moment conduisit, notamment, à une redéfinition de la conception juridique de l'État, concomitante de l'élaboration de la sociologie durkheimienne. La perception de la croissance de l'État, et de ses effectifs, joua ici encore, un rôle moteur. Comme l'explique Jochen Hoock :

⁶³⁹ Célestin BOUGLÉ, *Le solidarisme* [1907], *op. cit.*, p. 104.

⁶⁴⁰ Claude NICOLET, *L'idée républicaine en France*, *op. cit.*, p. 464.

⁶⁴¹ Christian TOPALOV, « Patronages », *op. cit.*, p. 385.

⁶⁴² Sur les activités de Léon Bourgeois au sein du Musée social (où il contribua, par exemple, à la Charte mutualiste de 1898 avec Émile Cheysson), voir : Janet HORNE, *Le Musée social*, *op. cit.* (en particulier le chapitre 5 : « La vie associative et l'idéal républicain ») ; voir aussi Bernard GIBAUD, « Les réseaux de la prévoyance sociale : assureurs et mutualistes, interférences et différenciations, 1883-1914 », dans Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, p. 301-316 sur « l'influence directe [exercée par Léon Bourgeois] sur le développement institutionnel du mutualisme ».

⁶⁴³ François BURDEAU, *Histoire du droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 197.

⁶⁴⁴ Nader HAKIM et Fabrice MELLERAY (dir.), *Le renouveau de la doctrine française. Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XX^e siècle*, Paris, Dalloz, 2009.

⁶⁴⁵ Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 225.

⁶⁴⁶ *Ibid.*, p. 227.

« Cette théorie se voyait confrontée d'une manière plus directe que ne l'était la sociologie avec l'extension de l'intervention étatique, bien que celle-ci ne se comprenne qu'à la lumière des phénomènes de crise propres aux années quatre-vingt. La croissance de l'activité étatique provoqua une transformation profonde du concept de loi et rejaillit sur presque tous les domaines du droit en vigueur. Le fait que ces changements se soient produits avec une telle ampleur fit très vite croire que l'État libéral était menacé de mort par une transformation qui sapait ses fondements même. »⁶⁴⁷

Du point de vue du droit administratif, la question centrale consistait à identifier les fondements juridiques de l'intervention de l'État en lui assignant des limites qui ne remettent pas en cause sa légitimité⁶⁴⁸. Pour Léon Duguit, figure la plus emblématique du renouvellement de la doctrine publiciste au cours de cette période, la solution passait par une désacralisation de l'État⁶⁴⁹. Agrégé de droit en 1882, la même année qu'Émile Durkheim en philosophie, il devint professeur de droit constitutionnel à l'université de Bordeaux en novembre 1886, où le sociologue fut nommé l'année suivante. Considérant le droit constitutionnel comme un des éléments composant l'ensemble plus vaste de la sociologie, il milita, dès la fin des années 1890, pour l'introduction des enseignements de sociologie dans les facultés de droit d'un point de vue général, et regrettait en particulier le non rattachement des enseignements d'Émile Durkheim à celle de Bordeaux⁶⁵⁰. Comme le souligne Franck Moderne dans la préface à une réédition récente de son premier ouvrage, Léon Duguit concevait le droit comme l'une des disciplines « relevant de la science sociale » qui devait faire preuve d'une ouverture vers « la sociologie, l'économie et l'histoire »⁶⁵¹. De ce fait, c'est une véritable doctrine sociologique du droit et de l'État qu'il développa. Tandis que la conception libérale de l'État reposait sur l'idée d'une nette séparation entre le privé et le public⁶⁵², Duguit affirmait la nécessité d'une remise en cause de ces principes de droit subjectif fondés sur l'idée d'un État comme « collectivité personnifiée », créant « le droit objectif par sa toute-puissance »⁶⁵³. Dès 1889, considérant le droit constitutionnel comme un des éléments constitutifs de la sociologie, le juriste faisait de l'État un « organe social » selon une définition proche de celle qu'en donnerait Émile Durkheim dans sa thèse publiée quatre ans plus tard :

⁶⁴⁷ Jochen HOOK, *Le problème de la réforme de l'État en France (1880-1935)*, Thèse pour le doctorat de recherche, mention « études politiques », sous la direction de Georges Lavau, FNSP, Paris, 1970, p. 16.

⁶⁴⁸ Claude NICOLET, *L'idée républicaine en France*, *op. cit.*, p. 456 ; Jacques DONZELOT, *L'invention du social*, *op. cit.*, p. 87.

⁶⁴⁹ Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif*, *op. cit.*, p. 233.

⁶⁵⁰ Claude DIDRY, « De l'État aux groupes professionnels. Les itinéraires croisés de L. Duguit et É. Durkheim au tournant du siècle (1880-1900) », *Genèses*, n° 2, 1990, p. 6-7 ; « Duguit, Léon (1859-1928) », Patrick ARABEYRE, Jean-Louis HALPÉRIN et Jacques KRYNEN (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français, XII^e-XX^e siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, p. 271-273.

⁶⁵¹ Léon DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, préface de Franck Moderne, Paris, Dalloz, 2003, p. V. Il s'agit d'une réimpression de la première édition de l'ouvrage, parue chez Fontemoing en 1901.

⁶⁵² Jochen HOOK, « Le problème de la réforme de l'État en France (1880-1935) », *op. cit.*, p. 18.

⁶⁵³ Léon DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive* [1901], *op. cit.*, p. 613.

« Dans la société on voit un centre nerveux principal, auquel se rattachent tous les organes nerveux du corps social. C'est l'État, que l'on peut comparer au centre cérébro-spinal des individus. (...) Le droit constitutionnel est donc une partie de la sociologie, dans laquelle on cherche à déterminer les lois qui régissent les phénomènes relatifs à la formation, au développement et au fonctionnement de l'État, considéré comme centre nerveux cérébro-spinal de l'organisme social. »⁶⁵⁴

Cette étude de l'État, dont il publia les fondements entre 1901 et 1903⁶⁵⁵, le conduisit à préciser cette définition :

« Quant aux collectivités qu'on qualifie d'État, elles se caractérisent seulement par ce fait qu'il y a chez elles une différenciation marquée et durable entre les forts et les faibles, que les plus forts monopolisent une force dont ils ont conscience et que souvent ils ont organisée. Distinction entre les gouvernants, détenteurs d'une plus grande force, et les gouvernés soumis à cette force, voilà l'État. »⁶⁵⁶

En ne faisant ainsi de l'État « qu'un simple fait social »⁶⁵⁷, Léon Duguit avait pour objectif d'introduire l'idée de sa nécessaire limitation par le droit. Comme l'explique Jacques Donzelot, son objectif était de « fonder l'intervention administrative et sociale de l'État sur une règle qui inclurait sa propre limite »⁶⁵⁸. Le juriste édifiait ainsi cette limitation sur un critère de légitimité :

« La règle de droit s'impose aux gouvernants qui sont des individus comme les gouvernés. Ils doivent agir conformément au droit objectif et ne peuvent agir que dans les limites fixées par lui. Leur volonté n'est point en soi supérieure à celle des gouvernés ; comme celle-ci, elle s'impose quand elle est conforme au droit, et seulement à cette condition. La force des gouvernants n'est point légitime en soi, mais seulement lorsqu'elle est employée à sanctionner le droit, c'est-à-dire à garantir toute coopération à la solidarité sociale. »⁶⁵⁹

On retrouvait ainsi la conception durkheimienne de l'État comme garant des équilibres sociaux, à la condition ajoutée par Duguit que celui-ci, organe social concret et non abstraction métaphysique, soit comptable de l'application du droit. Il s'agissait, selon Fabrice Melleray, de « l'ambition fondamentale » du juriste : « fonder juridiquement la soumission de l'État au droit », à partir de la notion de solidarité⁶⁶⁰. La préface qu'il donna, en 1902, à la traduction française du maître ouvrage de Woodrow

⁶⁵⁴ Léon DUGUIT, *Le droit constitutionnel et la sociologie*, Extrait de la *Revue internationale de l'Enseignement* du 13 novembre 1889, Paris, Armand Colin, 1889, p. 19-20.

⁶⁵⁵ Avec Léon DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive* [1901], *op. cit.* ; puis, deux ans plus tard Léon DUGUIT, *L'État, les gouvernants et les agents*, Paris, Dalloz, 2005 (réimpression de la première édition chez Fontmoing, 1903).

⁶⁵⁶ Léon DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive* [1901], *op. cit.*, p. 615-616.

⁶⁵⁷ Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif*, *op. cit.*, p. 233.

⁶⁵⁸ Jacques DONZELOT, *L'invention du social*, *op. cit.*, p. 90.

⁶⁵⁹ Léon DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive* [1901], *op. cit.*, p. 616.

⁶⁶⁰ Fabrice MELLERAY, « Léon Duguit. L'État détrôné », dans Nader HAKIM et Fabrice MELLERAY (dir.), *Le renouveau de la doctrine française. Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XX^e siècle*, Paris, Dalloz, 2009, p. 221.

Wilson⁶⁶¹, témoigne de ce souci permanent de mise en conformité des attributions et des limites de l'État avec la réalité sociale :

« Aussi M. Wilson a-t-il cent fois raison d'écrire : "(...) La croissance politique se refuse à être forcée ; et les institutions ont grandi avec le lent accroissement des relations sociales ; elles se sont transformées non d'après de nouvelles théories, mais d'après de nouvelles circonstances". Par cette citation on aperçoit l'esprit qui remplit tout le livre de M. Wilson : développement spontané des institutions politiques et juridiques, précarité des institutions créées par l'arbitraire du législateur et qui ne correspondent pas aux traditions, aux mœurs, aux tendances, aux besoins du pays auquel elles s'adressent. Ces vues éminemment justes, publicistes et hommes politiques de tous pays les oublient trop souvent. Puisse ce beau livre les leur rappeler et leur montrer tout le danger de ne s'y point conformer. »⁶⁶²

Si son approche de l'État le fit parfois qualifier d'anarchiste ou de socialiste par ses adversaires, elle s'inscrivait en réalité dans le vaste mouvement de renouvellement solidariste de la pensée républicaine⁶⁶³, dont l'objectif principal était d'arriver à concilier interventionnisme étatique et libertés individuelles. Dès lors, la question de la croissance de l'État était centrale, et exposée par le juriste de la façon suivante :

« En effet, dans les grandes sociétés politiques, et particulièrement dans les sociétés politiques modernes où les services, demandés légitimement aux plus forts, sont extrêmement nombreux et augmentent chaque jour par suite de la complexité et du nombre toujours croissant des besoins, par suite de l'énergie et de l'enchevêtrement toujours plus grands des liens solidaires, il est matériellement impossible que les gouvernants primaires et même les gouvernants représentants puissent ainsi remplir eux-mêmes toutes les charges qui lui incombent. »⁶⁶⁴

En décrivant de la sorte le nécessaire développement de l'intervention étatique, Léon Duguit offrait un fondement juridique à un avertissement formulé par Émile Durkheim dans les leçons qu'il professa dans les années 1890 et 1900 :

« Où commence et où finit le groupe de fonctionnaires qui sont investis de cette autorité et qui constituent à proprement parler l'État ? La question est d'autant plus nécessaire que la langue courante commet à ce sujet bien des confusions. On dit tous les jours que les services publics sont

⁶⁶¹ Juriste de formation, celui qui deviendrait, onze ans plus tard, le vingt-huitième président des États-Unis, s'était tourné vers l'histoire et la science politique et était alors président de l'université de Princeton. Dès la fin des années 1880, il avait plaidé pour une réforme administrative qui s'intéresse non seulement au personnel mais à l'organisation et au fonctionnement des bureaux en recourant, notamment, à une histoire récente comparative des administrations française, anglaise et allemande. Voir : Woodrow WILSON, « The Study of Administration », *Political Science Quarterly*, vol. 2, n° 2, Juin 1887, p. 197-222 (cet article fut republié dans la même revue en 1941 (vol. 56 n°4, p. 481-506) précédé d'une reproduction de la lettre de l'auteur accompagnant l'envoi de son article en novembre 1886). Diffusés à l'étranger, certains ouvrages de Léon Duguit avaient été traduits aux États-Unis et ses travaux étaient bien accueillis. Entre 1909 et 1918, plusieurs recensions des ouvrages de Duguit furent ainsi publiées dans *The American Political Science Review* ou *Political Science Quarterly*. Si les thèses du doyen n'y étaient pas toujours acceptées en bloc, la qualité du travail était toujours soulignée.

⁶⁶² Woodrow WILSON, *L'État, éléments d'histoire et de pratique politique*, 2 vol., préface de Léon Duguit, Paris, Giard et Brière, 1902, p. X-XI.

⁶⁶³ Fabrice MELLERAY, « Léon Duguit. L'État détrôné », *op. cit.*, p. 217 ; Olivier AMIEL, « Le solidarisme, une doctrine juridique et politique française », *op. cit.*, p. 153-154 ; Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif*, *op. cit.*, p. 236.

⁶⁶⁴ Léon DUGUIT, *L'État, les gouvernants et les agents* [1903], *op. cit.*, p. 362.

des services de l'État ; justice, armée, Église, là où il y a une Église nationale, passent pour faire partie de l'État. Mais il ne faut pas confondre avec l'État lui-même les organes secondaires qui reçoivent le plus immédiatement son action, et qui ne sont par rapport à lui que des organes d'exécution. Tout au moins le groupe ou les groupes spéciaux – car l'État est complexe – auxquels sont subordonnés ces groupes secondaires qu'on appelle plus spécialement les administrations en doivent être distingués. »⁶⁶⁵

Tant pour le sociologue que pour le juriste, l'extension des attributions de l'État – considérée comme nécessaire et légitime mais devant être contrôlée – impliquait la croissance mécanique du nombre « d'organes secondaires » (Durkheim) ou « d'agents des gouvernants » (Duguit), autrement dit, du nombre des agents de l'État. Léon Duguit poussa quant à lui un tel raisonnement à son terme en affirmant, quelques années plus tard, que le rôle des gouvernants consistait à assurer « l'organisation et le fonctionnement des services publics » qui, de surcroît, relevaient d'une obligation juridique faisant d'eux les « gérants d'affaires de la collectivité ». Partant de là, il contestait l'interprétation des économistes concernant les risques démocratiques de l'augmentation du nombre des fonctionnaires :

« Contrairement à ce qui est dit souvent, l'augmentation du nombre des services publics et leur extension n'ont pas pour conséquence nécessaire d'accroître la puissance des gouvernants. (...) Il est vrai que l'organisation et le fonctionnement des services publics entraînent de fortes dépenses (...), que l'augmentation et l'extension des services publics accroissent en même temps les charges des contribuables et la puissance des gouvernants. On peut ajouter qu'en régime démocratique l'élection étant la source de laquelle dérivent tous les pouvoirs, et, d'autre part, le nombre des agents publics augmentant forcément avec le nombre des services, les considérations d'ordre électoral feront de plus en plus sentir leur influence pernicieuse, viendront fausser tous les ressorts administratifs (...). Tout cela est en partie vrai, mais ne change absolument rien aux faits. Le nombre des services publics augmente chaque jour ; c'est un mouvement qui coïncide avec les progrès de la civilisation. »⁶⁶⁶

Léon Duguit reconnaissait l'existence de risques budgétaires et électoraux découlant de l'augmentation du nombre des fonctionnaires en régime démocratique. Toutefois, au contraire de Paul Leroy-Beaulieu par exemple, il n'en tirait pas un argument pour contrer l'extension des attributions de l'État, mais celui d'un nécessaire encadrement de ses activités par l'organisation rationnelle de l'administration des services publics. Il notait ainsi que « cet accroissement de force » était contrebalancé par plusieurs aspects du « mouvement décentralisateur » qui impliquait que « les agents préposés à la gestion du service » n'étaient pas forcément « placés sous la dépendance immédiate et directe des gouvernants ». Il citait alors trois types de décentralisation : « régionale » (les fonctionnaires étant attachés à des intérêts locaux) ; « patrimoniale » (impliquant l'autonomisation du patrimoine d'un service) ; et « fonctionnariste » (accordant un rôle de direction aux « fonctionnaires techniques du service »). Surtout, il citait un « mouvement du même ordre » qui permettait de « soustraire aux influences délétères

⁶⁶⁵ Émile DURKHEIM, *Leçons de sociologie*, op. cit. (« Quatrième leçon. Morale civique : définition de l'État », p. 54).

⁶⁶⁶ Léon DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, Armand Colin, 1913, p. 55.

des hommes politiques » certains services publics : « l'industrialisation des services publics » qui se manifestait dans les concessions ou l'autonomie administrative et financière accordée à certains services industriels qui restaient toutefois sous le contrôle des gouvernants. Il prenait à ce titre l'exemple des chemins de fer, qualifiés de services publics dont le fonctionnement régulier était nécessaire et relevait de la responsabilité de l'État, que les compagnies dépendent de ce dernier ou de concessions privées⁶⁶⁷. Par une « désacralisation » de l'État, Léon Duguit cherchait principalement à détourner les dénonciations de la croissance de l'État et de l'extension de ses attributions vers une réflexion sur l'organisation de ses interventions. Il écrivait lui-même, quelques années plus tard, qu'en publiant les *Transformations du droit public* en 1913, son objectif avait été de démontrer que l'État n'était « plus la puissance d'une collectivité souveraine, mais une fédération de services publics dont les gouvernants doivent assurer et régler le fonctionnement »⁶⁶⁸.

Comme Grégoire Bigot le rappelle, si l'objectivisme juridique de Léon Duguit – tout pouvoir normatif légitime ne pouvait découler que d'une réalité sociale qu'il ne « faisait d'ailleurs que reconnaître » – ne suscita « pas l'adhésion de tous ses collègues des facultés de droit », il n'en marqua pas moins « de son empreinte le renouvellement de la doctrine »⁶⁶⁹. On décèle ainsi chez Maurice Hauriou, reçu premier à l'agrégation de droit la même année que Duguit et exerçant quant à lui à la faculté de droit de Toulouse depuis 1883⁶⁷⁰, un même souci de repenser l'organisation de l'État. Bien qu'il n'ait été « ni en phase avec l'esprit de la III^e République ni avec des élites dont les travers [avaient] constitué selon lui, les causes de la défaite française », il élaborait aussi une théorie de l'État qui visait explicitement à faire du droit une science sociale⁶⁷¹. Jochen Hoock indique ainsi que l'apport essentiel de ce juriste qui fut « également influencé par

⁶⁶⁷ *Ibid.*, p. 56-58 ; le juriste s'était particulièrement impliqué dans un recours contentieux ayant conduit à la reconnaissance de la capacité des usagers à attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir les décisions administratives refusant d'assurer un service public (arrêt *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli* rendu par le Conseil d'État le 21 décembre 1906). Il en avait tiré l'article suivant : Léon DUGUIT, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 24, 1907, p. 411-439 (dans le même volume, voir l'analyse de la note de jurisprudence de Maurice Hauriou concernant ce même arrêt, p. 461-463) ; pour une analyse et une mise en perspective de cette action, voir : Claude DIDRY, « Léon Duguit, ou le service public en action », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52, n° 3, 2005, p. 88-97.

⁶⁶⁸ Léon DUGUIT, « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », dans *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, p. 255.

⁶⁶⁹ Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif*, *op. cit.*, p. 235.

⁶⁷⁰ « Hauriou, Maurice (1856-1929) », *Dictionnaire historique des juristes français*, *op. cit.*, p. 396-398.

⁶⁷¹ Pour en prendre la mesure, on pourra consulter Maurice HAURIOU, *Écrits sociologiques*, préface de Frédéric Audren, et Marc Milet, Paris, Dalloz, 2008 (réimpression de textes de la seconde moitié des années 1890) ; pour un exposé récent de la doctrine de Maurice Hauriou, voir : Norbert FOULQUIER, « Maurice Hauriou, constitutionnaliste 1856-1929 », dans Nader HAKIM et Fabrice MELLERAY (dir.), *Le renouveau de la doctrine française. Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XX^e siècle*, Paris, Dalloz, 2009, p. 281-306.

Durkheim, Tarde et Bergson », fut « d'avoir vu le rôle directeur de l'État et son importance croissante et d'avoir su lier le problème du pouvoir au problème de l'organisation »⁶⁷². Fidèle aux « courants traditionnalistes de la pensée politique française », Maurice Hauriou s'éloignait des conceptions objectivistes de Léon Duguit en maintenant l'idée d'une subjectivité de l'État défini comme une puissance jouant « à bien des égards le rôle d'un directeur spirituel ». Néanmoins, son questionnement principal rapprochait en partie le juriste toulousain des réflexions de Léon Duguit et d'Émile Durkheim. Pour Maurice Hauriou, « le problème central de l'organisation étatique [consistait] donc en une homogénéisation institutionnelle de comportements divergents grâce à un éventail complexe d'institutions capables de satisfaire les besoins les plus variés tant matériels que spirituels »⁶⁷³. Jean Rivero note ainsi que Maurice Hauriou avait, dès 1893, esquissé un programme d'organisation rationnelle de la « diversité des phénomènes administratifs »⁶⁷⁴ :

« Tous les rouages de l'administration, État, départements, communes, établissements publics, sont des personnes administratives, ces personnes ont des droits qu'elles exercent par l'intermédiaire d'organes, qui sont des autorités administratives ; les actes par lesquels ces droits sont exercés, et qui sont des décisions exécutoires, prennent le nom d'actes d'administration, et en effet l'administration, c'est-à-dire le fonctionnement des services publics, en résulte... »⁶⁷⁵

Ce programme, qui annonçait la naissance du droit administratif français moderne, conduirait son auteur à devenir l'un des fondateurs de la pensée organisationnelle de l'État. Le « régime administratif » était en effet considéré comme le « pouvoir au moyen duquel les droits de puissance publique de l'État sont exercés et au moyen duquel les services publics sont gérés », nécessitant par là même de retenir la nécessité « de la régularité, de la continuité et de la stabilité de l'action administrative »⁶⁷⁶. Dès 1896, dans un article publié dans la *Revue politique et parlementaire*, il avait exposé une conception de l'extension de l'interventionnisme qui devait être basée sur l'action conjointe de l'État et d'un « mouvement corporatif ». Les limites apportées au pouvoir de l'État par la liberté d'association, la décentralisation⁶⁷⁷ et la représentation coopérative devaient permettre « de laisser se développer l'intervention collective dans

⁶⁷² Jochen HOOCK, « Le problème de la réforme de l'État en France (1880-1935) », *op. cit.*, p. 35.

⁶⁷³ *Ibid.*, p. 37.

⁶⁷⁴ Jean RIVERO, « Maurice Hauriou et le droit administratif », dans *La pensée du doyen Maurice Hauriou et son influence. Journées Hauriou, Toulouse, mars 1968*, Paris, Pédone, 1969, p. 144.

⁶⁷⁵ Maurice HAURIOU, *De la Formation du droit administratif français depuis l'an VIII*, Paris, Berger-Levrault, 1893, p. 31 ; cité par : Jean RIVERO, « Maurice Hauriou et le droit administratif », *op. cit.*, p. 143.

⁶⁷⁶ Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 10^e édition, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1921, p. 19.

⁶⁷⁷ Auteur de l'un des articles référencés dans le graphique I.2 p. XXX *supra* pour 1895, Maurice Hauriou avait une conception toute particulière de la décentralisation : elle devait s'opérer sur des établissements publics sur lesquels l'État devrait exercer un contrôle effectif pour éviter l'influence socialiste que ne manquerait pas de provoquer une décentralisation vers les départements ou les communes. Voir : Maurice HAURIOU, « La décentralisation par les établissements publics », *Revue politique et parlementaire*, n° 10, Avril 1895, p. 56-60.

les conflits économiques, sans accroître monstrueusement le pouvoir du seul État ». En dépit de ce rapprochement, il restait éloigné des positions duguiste et durkheimienne en persistant à faire de l'État, certes une « association rationnelle des hommes », mais dans un souci de « rigueur individualiste dans la conception de la souveraineté de l'État » il n'en faisait encore qu'un « instrument de défense »⁶⁷⁸. Au fil des années, les conceptions du toulousain se rapprochèrent toutefois de celles de son collègue bordelais. En 1908, Léon Duguit saluait ainsi le fait que Maurice Hauriou ait affirmé, dans la sixième édition de son *précis de droit administratif* :

« Ainsi le moment est venu d'envisager l'État, non plus comme une souveraineté, non plus comme une loi, mais comme une institution ou comme un ensemble d'institutions ou, plus exactement encore, comme l'institution des institutions. »⁶⁷⁹

Malgré leurs oppositions sur certains sujets, les deux juristes se retrouvaient donc, certes selon des modalités différentes, sur le principe d'un État à organiser en fonction de la réalité sociale. André de Laubadère affirme d'ailleurs que s'ils se séparaient « fréquemment sur tel ou tel point, parfois fort important », les « divergences partielles » entre les deux juristes ne faisaient « pas disparaître l'apport en commun »⁶⁸⁰. Pour Jean-Marc Trigeaud, celui-ci se trouvait dans une conception commune de l'État qui se manifestait par une double tendance :

« Tendance négative à signifier un abandon très clair des doctrines en cours véhiculant un idéalisme subjectiviste peu attentif à l'histoire et à la société et cependant professé dans le langage des sources du droit.

Tendance positive à promouvoir un nouveau modèle, respectant la spécificité d'un État de droit à la française, impliquant un rattachement plus direct de l'État, si ce n'est à la société civile dont il est issu, du moins à la "chose publique" qu'il est censé protéger. »⁶⁸¹

À rebours des pensées libérales et socialistes dominantes de l'État, et en accord avec la sociologie durkheimienne naissante, ces juristes firent ainsi de l'extension des attributions de l'État et de l'augmentation du nombre de ses serviteurs, non pas l'objet de simples dénonciations péremptoires, mais l'expression d'un phénomène social qui devait constituer le point de départ d'une redéfinition de la théorie de l'État. De la sorte, tout en offrant aux républicains un fondement juridique au développement de l'État, ils ouvraient la voie à de nouvelles approches du fonctionnement de l'administration. Cette dernière passait ainsi du statut de simple expression d'une exubérance de l'État qui ne

⁶⁷⁸ Maurice HAURIU, « La limitation de l'État », *Revue politique et parlementaire*, n° 21, Mars 1896, p. 560-561.

⁶⁷⁹ Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 6^e édition, Paris, L. Larose et L. Tenin, 1907, p. IX ; cité par Léon DUGUIT, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État. Conférences faites à l'École des hautes études sociales*, Félix Alcan, 1908, p. 33.

⁶⁸⁰ André de LAUBADÈRE, « Le doyen Maurice Hauriou et Léon Duguit », dans *La pensée du doyen Maurice Hauriou et son influence. Journées Hauriou, Toulouse, mars 1968*, Paris, Pédone, 1969, p. 227.

⁶⁸¹ Jean-Marc TRIGEAUD, « Théorie de l'État et réalisme sociologique dans la pensée de Duguit et Hauriou », dans Simone GOYARD-FABRE (dir.), *L'État au XX^e siècle. Regards sur la pensée juridique et politique du monde occidental*, Paris, Vrin, 2004, p. 19.

pouvait donner lieu qu'à la réclamation de mesures de résorption, à celui d'organe secondaire d'un État dont la fonction était de satisfaire les besoins de la société dans le respect et en garantissant les libertés individuelles. Dès lors, la dénonciation du fonctionnarisme pouvait, sinon faire place nette, au moins céder un peu de terrain à la question de la définition de la fonction publique.

Redéfinitions juridiques (2) : employés et fonctionnaires à l'orée du XX^e siècle

Pour André de Laubadère, l'un des points d'accord entre les doyens de Bordeaux et de Toulouse relevait de leur approche de la théorie de la fonction publique concernant des éléments « fondamentaux, considérés depuis lors comme acquis ». Il s'agissait, en particulier, du « rejet de la notion de contrat pour définir le lien unissant le fonctionnaire à l'administration » et « l'abandon de la distinction des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion »⁶⁸². Forte de multiples investigations juridiques plus ou moins approfondies au tournant du siècle, la question n'était pas pour autant réglée.

La distinction entre « autorité » et « gestion » concernait initialement la question du partage des opérations de l'administration en « actes de puissance publique » et « actes de gestion » afin d'identifier, en cas de contentieux, les compétences respectives de la justice administrative et de l'ordre judiciaire. Grégoire Bigot souligne que cette distinction avait émergé dès l'Empire, tant dans la doctrine que dans la jurisprudence⁶⁸³. Elle avait ensuite été systématisée par Édouard Laferrière, juriste qui, dans les années 1860 avait choisi d'exercer en tant qu'avocat pour ne pas servir le Second Empire, et avait été nommé maître des requêtes au Conseil d'État en septembre 1870 par le gouvernement de Défense nationale. Président de la section du contentieux à la faveur des épurations menées en juillet 1879, il devint vice-président du Conseil d'État en 1886, poste qu'il occupa jusqu'en 1898, date à laquelle il fut nommé gouverneur général de l'Algérie⁶⁸⁴. François Burdeau considère que jusqu'à la fin du XIX^e siècle, le seul nom d'Édouard Laferrière illustre « les progrès de la réflexion juridique en matière administrative ». C'est en effet ce juriste qui « devait donner toute sa dimension à une théorie de la compétence fondée sur cette distinction fondamentale » entre actes d'autorité et de gestion.⁶⁸⁵ En 1887, dans la première édition de son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Laferrière notait en effet que si les législateurs de 1790 avaient tenté de soustraire à l'ordre judiciaire l'ensemble des actes

⁶⁸² André de LAUBADÈRE, « Le doyen Maurice Hauriou et Léon Duguit », *op. cit.*, p. 227.

⁶⁸³ Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif*, *op. cit.*, p. 68-72.

⁶⁸⁴ Informations biographiques tirées de « Laferrière, Édouard (1841-1901) », dans *Dictionnaire historique des juristes français*, *op. cit.*, p. 450-451 ; et de « La vice-présidence de Laferrière (1886-1898) » dans Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif*, *op. cit.*, p. 177-178 ; sur ce juriste considéré comme le fondateur du droit administratif moderne, on pourra aussi consulter Pascale GONOD, *Édouard Laferrière un juriste au service de la République*, Paris, LGDJ & Montchrestien, 1998.

⁶⁸⁵ François BURDEAU, *Histoire du droit administratif*, *op. cit.*, p. 332-335.

d'administration « de quelque espèce qu'ils soient », le droit administratif moderne, par une atténuation due à la jurisprudence du Conseil d'État, avait adopté une autre approche :

« D'après une doctrine universellement admise, il ne suffit plus, pour faire échec à la compétence des tribunaux, d'invoquer un intérêt public ou de donner une forme administrative à des actes qui d'après leur objet, relèveraient du droit commun. Il faut que le caractère administratif résulte de la nature même de l'acte, et non pas uniquement de la qualité de son auteur ou du but qu'il se propose. On ne doit donc pas considérer, comme échappant de plein droit à la compétence judiciaire, tout acte émané de l'administration, toute opération accomplie ou prescrite par elle en vue d'un intérêt général ; mais seulement les actes et les opérations qui se rattachent à l'exercice de la puissance publique et qui excèdent, à ce titre, les facultés des citoyens. »⁶⁸⁶

Pour le vice-président du Conseil d'État, il s'agissait de conforter les « entreprises de ses prédécesseurs du Second Empire ». Son œuvre avait pour principal objectif de « clarifier une tradition » établie depuis une vingtaine d'années, mais Edouard Laferrière s'inscrivait aussi dans un mouvement visant à « reconnaître, à côté d'un noyau d'affaires qui ne saurait échapper à la compétence administrative, l'existence d'un secteur où l'extension des pouvoirs des juridictions judiciaires ne serait pas contraire aux principes »⁶⁸⁷. Cette distinction, qui ne fut pas remise en cause avant les années 1890, conduisait les juristes à distinguer deux types de fonctionnaires. Dans l'édition de 1899 du *Répertoire de droit administratif* publié sous la direction d'Édouard Laferrière, l'auteur commençait par classer la France parmi les pays qui, au contraire des peuples « plus soucieux de leur indépendance », avaient manifesté « une tendance toujours plus accentuée à confier aux pouvoirs publics la garde de leurs intérêts », ce qui expliquait « le nombre considérable et sans cesse grandissant des fonctionnaires »⁶⁸⁸. Quelques pages plus loin, il donnait la définition suivante des fonctionnaires publics, « expression vivante de l'autorité » et « instruments nécessaires au gouvernement » :

« Les fonctionnaires publics, considérés dans leur ensemble et dans le sens le plus large, sont les citoyens qui, dépositaires ou auxiliaires du pouvoir, concourent à l'administration du pays et à la gestion de la chose publique. En étudiant leur régime, il y aura lieu de faire certaines distinctions, telles ou telles dispositions de loi ou tels principes n'étant applicables qu'à des catégories déterminées de fonctionnaires, mais ces exceptions mises à part, la définition qui vient d'être donnée paraît conforme à la réalité des choses. »⁶⁸⁹

La distinction entre les agents selon leurs attributions n'en faisait donc pas moins des fonctionnaires. Pour l'auteur, « la qualité de fonctionnaire public [devait] être reconnue

⁶⁸⁶ Édouard LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome premier, Paris, Berger-Levrault, 1887, p. 428-429. Cet ouvrage, dont le second tome parut en 1888, fut réédité en 1896-1897.

⁶⁸⁷ François BURDEAU, *Histoire du droit administratif*, op. cit., p. 335-337.

⁶⁸⁸ « Fonctionnaires publics » dans Édouard LAFERRIÈRE (dir.), *Répertoire de droit administratif*, tome seizième, sixième fascicule, décembre 1899 : *Expropriation (suite et fin) - Fonctionnaires publics*, Paris, Paul Dupont, 1899, p. 506-507.

⁶⁸⁹ *Ibid.*, p. 517.

à tout dépositaire ou auxiliaire de l'autorité, à quelque service qu'il soit attaché et quelle que soit la nature de ses attributions »⁶⁹⁰. Le juriste précisait cette affirmation dans la section relative à l'organisation administrative :

« L'action administrative qui, dans notre organisation actuelle, est distincte de la délibération, est exercée par deux catégories de fonctionnaires : les agents directs et les agents auxiliaires. Les premiers seuls représentent l'État, ont le droit de commander aux citoyens et d'accomplir au nom de la collectivité, les actes de gestion. Ils sont les dépositaires exclusifs de la puissance publique dans le domaine du gouvernement et de l'administration, et leur intervention est nécessaire pour engager les finances du pays. À côté d'eux, et pour aider à leur tâche, la loi a placé des auxiliaires chargés de préparer ou d'exécuter les décisions des agents directs.

La qualité de fonctionnaire public appartient évidemment aux agents de la première catégorie, mandataires du pouvoir ; aucun doute ne peut s'élever sur ce point. Mais en est-il de même des agents auxiliaires ? On pourrait soutenir que ces derniers, qui n'ont pas d'autorité propre, ne sont que de simples particuliers associés à l'œuvre administrative, et qu'il faut distinguer le fonctionnaire de l'employé. Cette interprétation serait trop restrictive, car il ne faut pas méconnaître le rôle très important joué par ces agents dans l'Administration. Ils ne décident pas eux-mêmes, mais de leur collaboration naissent les décisions dont ils assurent ensuite l'exécution ; ils sont vraiment les serviteurs du pays et le titre de fonctionnaire public ne peut leur être refusé. »⁶⁹¹

Au fil du texte, l'auteur reconnaissait la qualité de « fonctionnaires publics » aux agents qui remplissaient des « services publics, même temporaires » ainsi qu'à ceux qui exerçaient au sein d'établissements publics – ces derniers, faisant « partie de l'organisation administrative » et gérant des « services publics », ne pouvaient pas être distingués de l'État du point de vue de leurs attributions. Les ministres des cultes firent l'objet de longs développements au terme desquels l'auteur concluait, « par des raisons (...) tirées de la nature des choses et des lois spéciales à eux applicables », ne pas hésiter « à les considérer comme des fonctionnaires publics ». Et ce, en dépit du fait que la doctrine (à l'exception notable mentionnée de Vivien) leur refusait cette qualité.⁶⁹² Une question restait toutefois en suspens : celle des ouvriers qui, par exemple, exerçaient leurs activités dans les manufactures de l'État. Évoqués, dans une section relative à la « responsabilité des personnes morales du fait de ses agents », ils étaient cités comme des agents de l'État pour lesquels il pouvait être tenu responsable, mais leur qualité de fonctionnaires n'était pas questionnée.⁶⁹³ En tout état de cause, la différenciation opérée par Édouard Laferrière entre actes de gestion et actes d'autorité n'entraînait aucune exclusion de la fonction publique des agents dont les attributions relevaient des premiers.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 518.

⁶⁹¹ *Ibid.*, p. 524.

⁶⁹² *Ibid.*, p. 527, 537 et 544.

⁶⁹³ « Fonctionnaires publics » [suite et fin] dans Édouard LAFERRIÈRE (dir.), *Répertoire du droit administratif*, tome dix-septième : *Fonctionnaires publics - Forêts - Frères écoles chrétiennes - Garantie - Hôpitaux - Impôt direct*, Paris, Paul Dupont, 1900, p. 59.

Le seul véritable continuateur de Laferrière en ce qui concerne la distinction entre fonctionnaires d'autorité et de gestion était, comme le souligne Grégoire Bigot, un juriste dont le *traité élémentaire de droit administratif* domina, « le premier quart du siècle aux côtés de ceux de Duguit et Hauriou » : Henry Berthélémy⁶⁹⁴. Ayant soutenu deux thèses (en droit romain et en droit civil français) en 1882, il était reçu à l'agrégation deux plus tard et immédiatement nommé professeur à la faculté de droit de Lyon où il enseigna l'histoire du droit et la législation financière. C'est en 1896 qu'il intégra la faculté de droit de Paris où il fut titularisé dans la chaire de droit administratif en 1898. Il publia la première édition de son *Traité* en 1900 (qui connut au total treize éditions jusqu'en 1933). Faisant « volontiers l'aveu de son conservatisme » il se garda toujours « d'écrire qu'il entendait participer au renouvellement du droit public » et insista plutôt sur sa volonté de poursuivre l'œuvre des « auteurs anciens »⁶⁹⁵. Libéral revendiqué, il rejetait toutefois autant les excès des individualistes restreignant les fonctions de l'État à ses seules missions de police et de justice, et ceux des socialistes prêts à sacrifier les libertés individuelles à un État omnipotent⁶⁹⁶. Sans jamais rejoindre les positions adoptées par Léon Duguit concernant l'objectivisme juridique, il critiquait aussi les thèses relatives à l'autolimitation de ses pouvoirs par l'État. Dès la première édition de son *Traité*, il exposa une approche de la différenciation des actes d'autorité et des actes de gestion qui ne laissait aucune place à la distinction entre fonctionnaires et employés. Pourtant, depuis le début des années 1890, un certain nombre de juristes faisaient état d'autres types de distinctions parmi les agents de l'administration. Ainsi, Jean-Baptiste Simonet, chef de bureau honoraire à la préfecture de la Seine, fit paraître en 1893 la seconde édition d'un *traité de droit public et administratif* dans lequel il opérait la différenciation suivante :

« Parmi les agents administratifs, les uns sont agents directs, les autres agents auxiliaires. Les agents directs ont autorité vis-à-vis du public ; ils sont investis du pouvoir d'imposer directement aux citoyens les obligations résultant de la loi. On les qualifie de fonctionnaires. Les agents auxiliaires ne prennent aucune décision en leur nom propre ; ils n'ont ni caractère ni autorité vis-à-vis du public. Leur seule mission consiste à préparer les décisions prises par les agents directs : on les désigne sous la dénomination générale d'employés. »⁶⁹⁷

⁶⁹⁴ Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif*, *op. cit.*, p. 246.

⁶⁹⁵ Grégoire BIGOT, « Henry Berthélémy ou la tradition du libéral-étatisme », dans Nader HAKIM et Fabrice MELLERAY (dir.), *Le renouveau de la doctrine française. Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XX^e siècle*, Paris, Dalloz, 2009, p. 199-213 ; du même auteur, voir la notice « Berthélémy, Henry (1857-1943) », *Dictionnaire historique des juristes français*, *op. cit.*, p. 78.

⁶⁹⁶ Henry BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3^e édition, Paris, Rousseau, 1905, p. V - VI ; et Grégoire BIGOT, « Henry Berthélémy ou la tradition du libéral-étatisme », *op. cit.*, p. 205-207.

⁶⁹⁷ Jean-Baptiste SIMONET, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, 2^e édition, Paris, F. Pichon, 1893, p. 163 (la première édition datait de 1885 et avait fait l'objet d'un second tirage mis à jour en 1890).

Ce traité fit l'objet de deux nouvelles éditions, la quatrième et dernière, datant de 1902, reprenait mot pour mot ce passage⁶⁹⁸ qui, comme le faisait Larousse en 1872, distinguait donc les fonctionnaires des employés. En 1892, Maurice Hauriou avait quant à lui repéré, parmi les fonctionnaires – qualifiés d'«auxiliaires des autorités administratives» constituant l'«immense majorité du personnel administratif» – trois types d'agents : les «employés de bureau», les «conseils administratifs» et les «agents d'exécution» qui, respectivement, préparaient, donnaient leur avis et exécutaient les décisions⁶⁹⁹. Le doyen de la faculté de droit de Toulouse, expliqua son refus d'adopter la distinction entre actes d'autorité et de gestion dans un ouvrage sur la *gestion administrative* paru en 1899. Partant du principe que c'était bien «en vertu de droits de puissance publique, c'est-à-dire de droits exorbitants de la vie privée» que l'administration accomplissait des «opérations de gestion», il considérait :

«L'opération de perception des contributions est de gestion, le droit d'impôt est de puissance publique; l'opération de travaux publics est de gestion, le droit de travaux publics est de puissance publique, il ne saurait dépendre d'une volonté privée de décider la création d'une route ou d'un chemin de fer devant entraîner des expropriations, des occupations temporaires, et payable sur les deniers publics (...). Or, par quelle transformation magique l'exercice d'un droit de puissance publique serait-il ramené à n'être qu'un acte de la vie privée?»⁷⁰⁰

Comme le souligne Grégoire Bigot, un tel raisonnement conduisait ainsi Maurice Hauriou, à présenter «un critère général de dévolution du contentieux en faveur du juge administratif». Dès lors, la compétence de l'ordre judiciaire ne devait s'exercer qu'en cas d'actes relevant du strict emploi de moyens privés⁷⁰¹. Le critère de distinction des fonctionnaires n'était pourtant pas abordé, et c'est dans la quatrième édition de son *précis de droit administratif*, parue l'année suivante, que le doyen exposait quelques éléments à ce sujet. Les fonctions publiques étaient abordées comme le «premier et le plus indispensable des moyens de gestion des services publics», ceux-ci ne pouvant être exécutés que «grâce à des fonctionnaires». Maurice Hauriou soulignait l'importance que donnait à la théorie de la fonction publique le «nombre considérable de fonctionnaires», évalué par le juriste d'après «Turquan (*Réforme sociale*, sept. 1897)» à 400 000 pour les «fonctionnaires civils de l'État», 8 000 et 122 000 pour les fonctionnaires «départementaux» et «communaux», soit un total de «530 000 fonctionnaires civils émergeant aux divers budgets». Il ne consacrait pas de développement précis à la question de la définition des fonctionnaires. Il précisait en revanche que ceux-ci se trouvaient dans une situation «réglementaire» et non contractuelle, ce qui se manifestait dans le fait que «la jurisprudence administrative»

⁶⁹⁸ Jean-Baptiste SIMONET, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, 4^e édition, Paris, F. Pichon, 1902, p. 176.

⁶⁹⁹ Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, 2^e édition, Paris, L. Larose & Forcel (Sirey), 1892, p. 222-223.

⁷⁰⁰ Maurice HAURIOU, *La gestion administrative. Étude théorique de droit administratif*, Paris, L. Larose & Forcel (Sirey), 1899, p. 73-74.

⁷⁰¹ Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif*, *op. cit.*, p. 248.

s'était fondée sur « cet argument pour établir sa compétence dans tout le contentieux des fonctions et emplois publics ». La distinction entre employés et fonctionnaires n'avait d'ailleurs, de ce fait, pas lieu d'être, comme il l'indiquait dans une note de bas de page :

« La distinction que font le langage et les mœurs entre les fonctions publiques et les emplois publics se rattache historiquement à celle faite au texte entre les fonctions érigées en titre d'office [c'est-à-dire en « fonctions permanentes et de carrière »] et celles qui ne le sont pas ; les emplois publics sont des fonctions qui primitivement n'étaient pas érigées en titre d'office, à raison de leur importance moindre ; par exemple les employés de bureaux ou les employés subalternes n'étaient que de simples commis, souvent même ils n'étaient pas les commis de la puissance publique mais ceux d'un fonctionnaire supérieur (...). Mais il se produit pour ces employés une évolution constante, qui d'abord les rend des commis directs de la puissance publique, qui ensuite érige leurs emplois en titre d'office, à mesure que ceux-ci se fixent et deviennent permanents. Ce qui est certain dans tous les cas, c'est que la jurisprudence administrative ne fait actuellement aucune différence entre les emplois publics et les fonctions publiques »⁷⁰².

La position de son collègue de Bordeaux divergeait considérablement sur ce point. En 1903, Léon Duguit considérait en effet que, si l'État devait recourir à des « agents » pour assurer la marche des services publics, ceux-ci n'étaient pas forcément fonctionnaires. Pour le juriste, il y avait d'un côté les agents « chargés de participer à un service public, considérés comme rentrant à un moment donné dans la mission obligatoire de l'État », relevant d'un « acte d'autorité » et assurés pour cela d'un « état », d'une « situation » et d'une « carrière ». Ceux-ci pouvaient alors être qualifiés de fonctionnaires. Mais de l'autre, figuraient ceux « qu'on peut qualifier d'employés », relevant d'un « contrat » parce que ne collaborant pas « à un service rentrant dans la mission obligatoire de l'État », tels les « ouvriers de certaines manufactures de l'État »⁷⁰³.

On pourrait multiplier les exemples : force est de constater qu'au tournant des XIX^e et XX^e siècles, il n'existait toujours pas d'accord concernant la définition des agents de l'État et leur catégorisation entre les deux termes du langage courant « fonctionnaires » et « employés ». Si la croissance des effectifs était bien considérée comme une incitation à mieux définir la nature juridique des fonctionnaires, le consensus n'était pas encore de mise. C'est d'ailleurs sur ce double constat que débutait le premier ouvrage intégralement consacré à la question. Publication d'une thèse soutenue à la faculté de droit de l'université de Paris en janvier 1901, cette toute première *Théorie juridique de la fonction publique* était l'œuvre d'Henry Nézar. Ce juriste semble ne pas avoir laissé un grand souvenir à ses successeurs : il est absent du *dictionnaire historique des juristes français* et je n'ai pu réunir que très peu d'informations biographiques le concernant. Vraisemblablement né en 1875⁷⁰⁴, il fut l'auteur d'une seconde thèse en 1903 portant

⁷⁰² Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4^e édition, Paris, L. Larose (Sirey), 1900, p. 585-588.

⁷⁰³ Léon DUGUIT, *L'État, les gouvernants et les agents* [1903], *op. cit.*, p. 420.

⁷⁰⁴ Selon la notice d'autorité établie par le catalogue Worldcat : [http://www.worldcat.org/identities/np-nezard.%20henry\\$1875](http://www.worldcat.org/identities/np-nezard.%20henry$1875) (il n'en dispose pas dans celui de la BnF, ni dans le Sudoc).

sur les *principes généraux du droit disciplinaire*⁷⁰⁵. Lorsque cet ouvrage fut recensé dans la *Revue du droit public* en 1905, Henry Nézard était alors présenté comme avocat à la Cour d'appel de Paris⁷⁰⁶. Mentionné dans la « liste des principaux contributeurs » de la *Revue du droit public* dès 1914, il fut le continuateur des *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* d'Adhémar Esmein dans les années 1920⁷⁰⁷. Son principal ouvrage, qui s'intitulait *Éléments de droit public*, s'adressait aux « étudiants en droit (capacité) » et « aux candidats aux concours des administrations publiques ». Il fit l'objet de onze éditions entre 1911 et 1946⁷⁰⁸. La couverture de l'ouvrage mentionne son statut de professeur agrégé de Droit public à l'université de Caen dès 1911 (et encore en 1931). Si sa *théorie juridique de la fonction publique* ne semble pas avoir acquis une grande postérité⁷⁰⁹, c'est que le cœur de la thèse d'Henry Nézard consistait finalement en une sorte d'exégèse de la distinction entre fonctionnaires d'autorité et de gestion énoncée par son maître : Henry Berthélemy. Ce dernier, une fois la thèse publiée, ne manqua pas d'y renvoyer dans les révisions ultérieures de son *Traité*⁷¹⁰. Il semble d'ailleurs avoir été le seul à le faire puisque je n'ai trouvé aucune mention de l'ouvrage d'Henry Nézard dans les parties concernant la fonction publique des précis, traités ou manuels consultés. Cette *théorie juridique de la fonction publique* est toutefois très importante car elle témoigne, comme d'autres exemples précités, du lien qui existait entre la perception de l'augmentation du nombre des agents de l'État et, d'une part, les interrogations sur la nature juridique des fonctionnaires, d'autre part, l'inexistence d'une réponse valable à cette question au tournant du siècle.

⁷⁰⁵ Henry NÉZARD, *Les principes généraux du droit disciplinaire*, thèse pour le doctorat en droit, Paris, Rousseau, 1903.

⁷⁰⁶ Henri EBREN, « Les principes généraux du droit disciplinaire, par Henry Nézard », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 22, 1905, p. 467-469. L'ouvrage fut aussi recensé dans la *Revue politique et parlementaire* (n°111, septembre 1903, p. 436-437), l'auteur était présenté, sur la base de sa *théorie juridique de la fonction publique*, comme s'étant « fait une enviable spécialité de l'étude de la situation des fonctionnaires ».

⁷⁰⁷ Dans la notice qu'il consacre à ce juriste, Jean-Louis Halpérin précise que ce traité constitua « le premier grand traité républicain de droit constitutionnel ». Voir « Esmein, Jean-Paul-Hyppolyte-Emmanuel, dit Adhémar (1848-1913) », *Dictionnaire historique des juristes français, op. cit.*, p. 311-312 (il ne fait aucune mention du rôle d'Henry Nézard dans la poursuite des mises à jour après la mort d'Esmein).

⁷⁰⁸ Henry NÉZARD, *Éléments de droit public*, Paris, Rousseau, 1911. Recensé par Roger Bonnard dans la *Revue politique et parlementaire* (n°206, août 1911, p. 406-407), l'ouvrage - présenté par son auteur comme une œuvre de vulgarisation - était salué pour sa « force de concision et de précision » qui l'éloignait de ces « petits livres dont les professeurs des facultés de droit déplorent l'existence quand ils interrogent aux examens ».

⁷⁰⁹ Elle était toutefois connue par un public plus large que les seuls juristes de droit public. Objet d'une recension favorable par Maurice Le Goux dans la *Revue générale d'administration* (avril 1901, p. 378-380), elle fut aussi mentionnée à au moins deux reprises dans la *Revue politique et parlementaire* : outre son évocation dans la recension de 1903 précitée, Georges Cahen y fit référence en 1906 dans un article sur le syndicalisme des fonctionnaires : Georges CAHEN, « Les syndicats de fonctionnaires », *Revue politique et parlementaire*, n°145, juillet 1906, p. 80-110 (fait significatif, la mention répondait à un appel de note relatif à la théorie d'Henry Berthélemy)

⁷¹⁰ Henry BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif* [1905], *op. cit.*, n. 1 p. 47.

Selon Henry Nézar, l'étude de ce lien s'avait d'autant plus nécessaire que le « développement des fonctions publiques » augmentait « l'intérêt du problème de leur caractère juridique » :

« D'une part les situations déjà établies se multiplient et plus grand est le nombre des individus qui tombent sous le coup de leur régime juridique. D'autre part aux fonctions anciennes viennent s'ajouter des situations nouvelles et imprévues qui pourraient mettre dans l'embarras le juriste s'il n'était guidé par une théorie embrassant l'ensemble des cas qui peuvent se présenter »⁷¹¹

Ce développement des fonctions publiques était considéré par l'auteur à l'aune des perspectives nouvelles ouverte par Émile Durkheim et les solidaristes. Traitant du développement de l'État, il en exposait les conceptions des socialistes de la chaire (Wagner et Schmoller principalement) et des individualistes (Leroy-Beaulieu et De Molinari notamment) qu'il appelait à rejeter comme « deux solutions extrêmes ». Mobilisant Durkheim contre Spencer, il affirmait :

« À mesure que l'action de l'État s'étend, le nombre des fonctionnaires s'accroît ; à mesure que le personnel administratif devient plus nombreux, il se spécialise pour se perfectionner. Cette progression constante des fonctions publiques est un phénomène général, universel, ce qui montre bien qu'il y a là une loi sociologique inévitable. »⁷¹²

Pour l'auteur, la situation de la France en témoignait tout particulièrement : dans ce pays où « les théories individualistes [étaient] le plus longtemps demeurées un dogme intangible, où le fonctionnarisme [était] à tort, selon nous, le plus critiqué, où la moindre réforme sociale, même reconnue nécessaire par tous, [pouvait] être arrêtée net si elle [nécessitait] la création de nouvelles fonctions publiques », le nombre des fonctionnaires était en « progression constante ». Il se référait pour cela à une « statistique de M. Turquan » tirée du *Journal des économistes* en 1897 – qu'il reprenait en fait de l'introduction d'une thèse de droit portant sur *la fonction publique d'après le droit allemand* publiée en 1898⁷¹³. De façon à démontrer le caractère universel du mouvement, il en tirait aussi des chiffres concernant la croissance du nombre des agents en Allemagne, aux États-Unis, au Brésil, en Argentine, et ajoutait des informations relatives au Japon, puisées dans un article publié par *Le Temps* en juillet 1899⁷¹⁴.

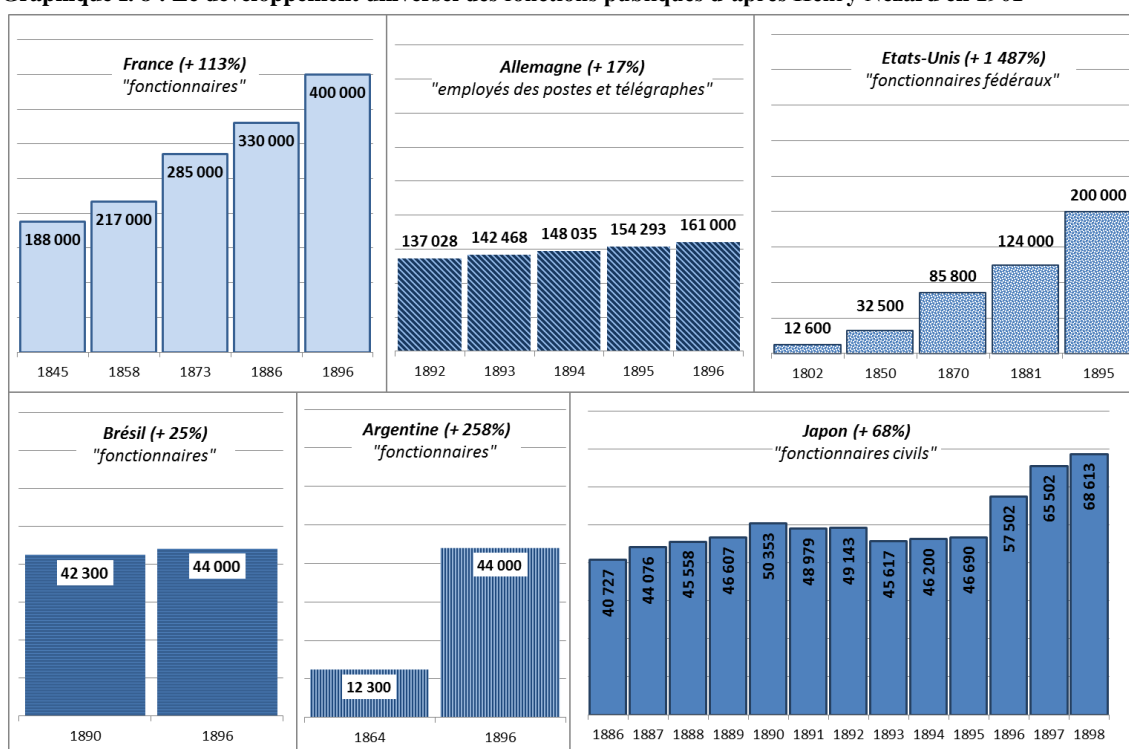
⁷¹¹ Henry NÉZARD, *Théorie juridique de la fonction publique*, thèse pour le doctorat en droit, Paris, L. Larose (Sirey), 1901, p. 48-49.

⁷¹² *Ibid.*, p. 42.

⁷¹³ Il s'agissait des chiffres publiés par Gustave de Molinari d'après l'intervention de Victor Turquan à l'AFAS en 1897, et de la thèse (citée au chapitre précédent) qui en avait repris les principales informations : Albert KAMMERER, *La fonction publique d'après la législation allemande* [1898], *op. cit.*, p. 3-5.

⁷¹⁴ Il s'agissait en fait d'une « Lettre du Japon » envoyée par le « correspondant particulier » du quotidien le 20 mai, afin de faire état de la publication d'une « statistique détaillée du nombre des fonctionnaires des diverses administrations de l'État » qui permettait au journaliste de noter que « le fonctionnarisme, qui est si envahissant dans certains pays d'Europe et spécialement en France, n'est pas moins menaçant au Japon » : « Le fonctionnarisme japonais – L'empereur à Yokohama », *Le Temps*, 1^{er} juillet 1899.

Graphique I. 8 : Le développement universel des fonctions publiques d'après Henry Nézar d en 1901



Source : d'après les chiffres cités par Henry Nézar d, *Théorie juridique de la fonction publique*, thèse pour le doctorat en droit, Paris, L. Larose (Sirey), 1901, pp. 43-46. Basé sur Albert Kammerer, *La fonction publique d'après la législation allemande*, thèse pour le doctorat en droit, Paris, Rousseau, 1898, pp. 3-5 et 327-331 (dont les sources étaient la chronique de G. de Molinari dans le *Journal des économistes*, 15 octobre 1897, p. 151 et « La maladie du fonctionnarisme », *Journal des débats*, 12 novembre 1897) ainsi que « Le fonctionnarisme japonais – L'empereur à Yokohama », *Le Temps*, 1^{er} juillet 1899.

La mobilisation de ces chiffres très hétéroclites par le juriste répondait à un objectif de démonstration de l'existence d'une « loi d'extension progressive des buts de l'État », qui s'avérait « supérieure aux circonstances contingentes et relatives du gouvernement » expliquant que s'il y avait « rarement des suppressions ; il y [avait] au contraire normalement des créations nouvelles de fonctions publiques », que ce soit dans les « pays parlementaires » mais aussi, sans que des statistiques ne soient toutefois produites par l'auteur, « dans les pays de gouvernement absolu comme la Russie »⁷¹⁵. Ce type d'argumentation est d'autant plus intéressant que, pour étayer son propos concernant la France, Henry Nézar d mobilisait des statistiques publiées, suite à l'exposé de Victor Turquan à l'AFAS, à des fins opposées. Elle atteste d'un véritable processus de légitimation des statistiques produites par l'ancien chef de la SGF à travers la circulation de certains de ses résultats provisoires dans les organes réformateurs et libéraux, puis dans la presse généraliste, et ce en dépit, non seulement de leur disqualification par les statisticiens mais aussi de leur mise à jour par Victor Turquan lui-même dans son *essai de recensement* publié en 1899. Surtout, elle démontre la

⁷¹⁵ Henry NÉZARD, *Théorie juridique de la fonction publique* [1901], *op. cit.*, p. 48.

possible appropriation des chiffres produits et diffusés pour dénoncer le fonctionnarisme dans une perspective totalement différente.

La question relative à la définition des fonctionnaires, soulevée par Alfred Neymarck lors des interventions de Victor Turquan à la fin des années 1890, subsistait. Henry Nézard indiquait lui-même qu'en réalité il n'en existait aucune :

« On a en vain cherché le caractère définitif et distinctif du fonctionnaire ; aucun auteur ne peut se flatter d'y avoir réussi. La raison en est simple : c'est que l'expression n'a pas un sens absolu ; tel qui peut être puni de forfaiture comme fonctionnaire d'après le Code pénal peut ne pas avoir les garanties accordées aux fonctionnaires contre la diffamation par la loi sur la presse de 1881. Aussi à chaque étude sur la fonction publique, correspond une définition spéciale à la catégorie d'employés publics qu'on veut envisager. »⁷¹⁶

L'auteur passait alors en revue l'ensemble des critères qui devaient permettre de délimiter le périmètre dans lequel les agents considérés pourraient être qualifiés de fonctionnaires :

1. La fonction. « On a dit : est fonctionnaire celui qui exerce une fonction publique », pour Henry Nézard il s'agissait d'un « cercle vicieux » consistant à définir « un mot dérivé par le mot dont il dérive », alors même que, les deux notions n'étaient pas « corrélatives ». Certaines « fonctions publiques » n'étaient pas remplies par des fonctionnaires (il donnait l'exemple de la justice rendue par des jurés), tandis que des fonctionnaires mis en disponibilité n'occupaient aucune fonction mais restaient fonctionnaires.
2. La nature de la prestation. « Certains auteurs n'accordent la qualité de fonctionnaires qu'aux citoyens qui font pour l'État des travaux intellectuels ». Or, pour le juriste, d'une part il ne s'agissait pas là d'un critère juridique, et d'autre part il était impossible d'établir une distinction nette entre travaux manuels et intellectuels : « on ne sait où commence l'un, où finit l'autre ».
3. Le traitement. Toucher un traitement ou avoir droit à une pension de retraite payée par l'État ne saurait être un critère compte tenu de l'existence d'agents non rémunérés au cours de la première phase de leur carrière, tels les auditeurs de seconde classe au Conseil d'État.
4. La nomination par les pouvoirs publics. Celle-ci ne saurait être un critère distinctif du fait qu'il existe des citoyens nommés par ceux-ci sans être fonctionnaires (les « médecins-experts » ou certains « gardes-ports ») tandis que certains fonctionnaires, tels les « juges du tribunal de commerce » étaient élus. Le juriste rappelait en outre que la loi du 16 août 1790 avait posé le « principe de l'élection directe de tous les fonctionnaires ».
5. L'exercice de la puissance publique. Pour Henry Nézard, cette théorie qui comptait « beaucoup de partisans en France et en Allemagne » excluait de fait

⁷¹⁶ *Ibid.*, p. 26.

« tous ceux qui ne mettent au service de l'État que leurs connaissances techniques : ingénieurs, professeurs, bibliothécaires, employés de bureaux ».

Le juriste concluait de cette revue qu'aucun critère ayant été proposé jusque-là ne s'appliquait à l'ensemble des fonctionnaires tandis que chacun laissait en dehors « de leur cadre des agents des services publics ». La conclusion était sans appel : « il n'y a donc pas de signe distinctif du fonctionnaire »⁷¹⁷. La nécessité pour chaque étude relative à la fonction publique de « dresser une catégorie spéciale des fonctionnaires qui en seront l'objet » conduisait ainsi Henry Nézard à proposer une délimitation prise comme point de départ de son analyse. Il considérait donc comme fonctionnaire :

« Tout citoyen qui, sous une dénomination quelconque, reçoit librement de la loi le pouvoir qu'il exerce d'une façon permanente de faire des actes d'autorité publique ou de concourir, dans une sphère plus ou moins élevée, par des services manuels ou intellectuels, à la gestion des intérêts collectifs d'une personne administrative. »⁷¹⁸

Sur la base de cette définition très large, l'auteur passait en revue les diverses théories élaborées en France et à l'étranger (principalement en Allemagne et en Italie) concernant la classification de la fonction publique dans le droit privé ou dans le droit public. Il en tirait une analyse visant à fonder, pour la théorie de la fonction publique, la distinction entre autorité et gestion. Il classait parmi les fonctionnaires d'autorité, mais « sans prétendre donner une énumération limitative » :

- « les fonctionnaires politiques qui [recevaient] leur mission du parti au pouvoir », tels les « préfets, sous-préfets, les secrétaires généraux, le préfet de police à Paris, les gouverneurs des colonies, les agents diplomatiques, les magistrats du parquet » ;
- « les magistrats de l'ordre judiciaire », qui bénéficiaient d'un « état légal leur donnant les garanties les plus sérieuses » et exercent « la puissance publique qui tranche les conflits entre intérêts particuliers » ;
- « tous les agents de la force publique, c'est-à-dire ceux auxquels la loi [avait] confié une puissance coercitive », y compris les « gendarmes et les gardes-champêtres » malgré le fait que la jurisprudence ait eu tendance à les en écarter du fait qu'ils ne pouvaient agir « que sur la réquisition de l'autorité supérieure ».

Le juriste classait ensuite parmi les fonctionnaires de gestion « tous ceux qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique ». Il s'agissait des fonctionnaires « techniques » ou, selon l'acception adoptée en Allemagne, les « fonctionnaires de culture », qui mettaient leur « temps et leur intelligence au service de l'État dans des conditions identiques à celles dans lesquelles le font les employés particuliers ». Pour Henry Nézard, les fonctionnaires de gestion étaient les plus nombreux et leur effectif

⁷¹⁷ *Ibid.*, p. 26-32.

⁷¹⁸ *Ibid.*, p. 33-34.

tendrait à s'accroître tandis que celui des fonctionnaires d'autorité restait « presque stationnaire ». Ils comprenaient alors :

- Les chefs de division, de bureaux, les employés des ministères, des préfetures, les secrétaires de mairies ;
- Les ingénieurs et conducteurs des ponts-et-chaussées, agents voyers, professeurs des trois ordres d'enseignement, employés des postes, des télégraphes, des téléphones, des chemins de fer de l'État, les employés des manufactures, etc.⁷¹⁹

Lorsque par ses attributions un fonctionnaire se trouvait dans une situation mixte, le choix de la classification à opérer devait intervenir sur la base de l'objectif principal de la fonction occupée. Pour le juriste, il n'y avait aucune commune mesure entre sa classification et celle – rencontrée « chez beaucoup d'auteurs » mais qui était « loin d'avoir la rigueur scientifique » de son propre classement – entre fonctionnaires (ou « fonctionnaires supérieurs » ou encore « fonctionnaires administratifs ») et employés (ou « fonctionnaires subalternes » ou encore « simples employés »). S'il rejetait cette dernière, c'était parce qu'elle manquait « généralement de précision », empêchant d'établir une ligne de démarcation stricte entre les deux catégories, mais aussi parce qu'elle ne correspondait pas véritablement au degré d'élévation hiérarchique. En effet, cette différenciation mènerait à retirer la qualité de fonctionnaire au chef de division d'un ministère en la laissant à un garde-champêtre. Il notait, en outre, que si la distinction sur la base de la possession par les fonctionnaires d'un « état légal » disposait bien d'un fondement juridique, elle conduisait à une conception trop restreinte qui ne concernerait que le nombre « très minime de fonctionnaires » bénéficiant de « garanties spéciales » (les juges, les professeurs et les officiers « qu'on dit inamovibles », voire les ingénieurs des points et chaussées, des mines et les agents supérieurs des Finances qui bénéficiaient de garanties « cependant inférieures »)⁷²⁰.

L'objectif d'Henry Nézar, en élaborant cette théorie juridique, était finalement de créer les conditions de possibilité d'une rationalisation des rapports entre l'État et les fonctionnaires de gestion. Il notait en effet en introduction que depuis le XIX^e siècle, la fonction publique était « réglée par des lois successives et spéciales à chaque service » qui mettaient en exergue les « préoccupations politiques » du législateur plus que « le souci d'une organisation méthodique », et qui conduisaient à l'absence d'une « théorie générale »⁷²¹. Sa démarche visait finalement à proposer d'adapter le droit à la « multiplication des fonctions de carrières » alors qu'il n'avait selon lui, pas su répondre « au développement des fonctions publiques professionnelles ». Il proposait alors de soumettre les fonctionnaires de gestion au droit commun « quand des règles spéciales » n'y dérogeaient pas, de façon à ce qu'ils puissent bénéficier, en plus de « garanties

⁷¹⁹ *Ibid.*, p. 465-469.

⁷²⁰ *Ibid.*, p. 470-478.

⁷²¹ *Ibid.*, p. 6 (n.5).

légales », du droit de « réclamer des dommages-intérêts en cas de révocation injustifiée ». ⁷²²

Si l'exposé des théories étrangères et la production d'une « étude personnelle dont [pouvait] s'honorer la doctrine française » étaient louées dans le compte rendu de l'ouvrage publié par la *Revue générale d'administration*, il fut reproché à Henry Nézard d'agir « comme le capitaine du navire qui sacrifie une partie de ses marchandises pour sauver le reste de la cargaison ». En cherchant à consolider la situation des fonctionnaires de gestion, le juriste était accusé d'abandonner celle des fonctionnaires d'autorité à la discrétion du pouvoir politique ⁷²³. C'est toutefois plutôt dans l'émergence progressive d'une question politique fondamentale qu'il faut chercher les raisons de l'insuccès de cette *théorie juridique de la fonction publique* : celle des droits syndicaux des fonctionnaires qui attira toute l'attention au cours des années 1900. En effet, pour Henry Nézard, un « gouvernement libéral » pouvait tout à fait permettre « aux fonctionnaires de gestion de se mêler à la lutte des partis ». Ainsi, le juriste distinguait, d'un côté, les fonctionnaires d'autorité qui ne pouvaient « s'associer pour se défendre ou faire grève contre celui-ci [l'État] sans renverser le principe et l'essence même de la souveraineté ». Leur coalition était, de surcroît, prohibée par le Code pénal (articles 123 et suivants) et les associations de fonctionnaires étaient considérées comme illégales, tant par l'administration supérieure que par le Conseil d'État. En outre, l'application de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels était « si bien réservée aux ouvriers de l'industrie privée, que le texte, en toute circonstance, ne vise que ceux-là et excepte ceux de l'État ». De l'autre côté, les fonctionnaires de gestion se trouvaient, selon Henry Nézard, dans une situation contractuelle vis-à-vis de l'État et n'étaient pas dépositaires de la puissance publique : ils devaient donc pouvoir user du droit de coalition et du droit de grève ⁷²⁴. C'est ainsi qu'Henry Berthélemy reprenait lui-aussi cette distinction :

« Si notre théorie de la fonction publique est exacte, on doit admettre que les fonctionnaires d'autorité ne peuvent jamais se syndiquer. (...) Les fonctionnaires de gestion, au contraire, placés dans les mêmes conditions que les agents de l'industrie privée, doivent être libres de former des syndicats. » ⁷²⁵

Dès lors, la différenciation entre fonctionnaires d'autorité et de gestion devenait partie prenante d'un débat sur la reconnaissance des droits syndicaux des fonctionnaires. Si la conception d'Henry Berthélemy, et du même coup celle d'Henry Nézard, ne rencontra finalement aucun succès, c'est certainement autant du fait du succès croissant de la théorie du service public élaborée par Léon Duguit que de celui de l'opposition généralisée à toute extension aux fonctionnaires, qu'ils soient qualifiés d'employés ou de gestion, du droit de se syndiquer et de faire grève. La question restée sans solution de

⁷²² *Ibid.*, p. 757-762.

⁷²³ Maurice LE GOUX, « Compte rendu analytique. Théorie juridique de la fonction publique par M. Henry Nézard », *Revue générale d'administration*, avril 1901, p. 378-380.

⁷²⁴ Henry NÉZARD, *Théorie juridique de la fonction publique* [1901], *op. cit.*, p. 467 et 740-756.

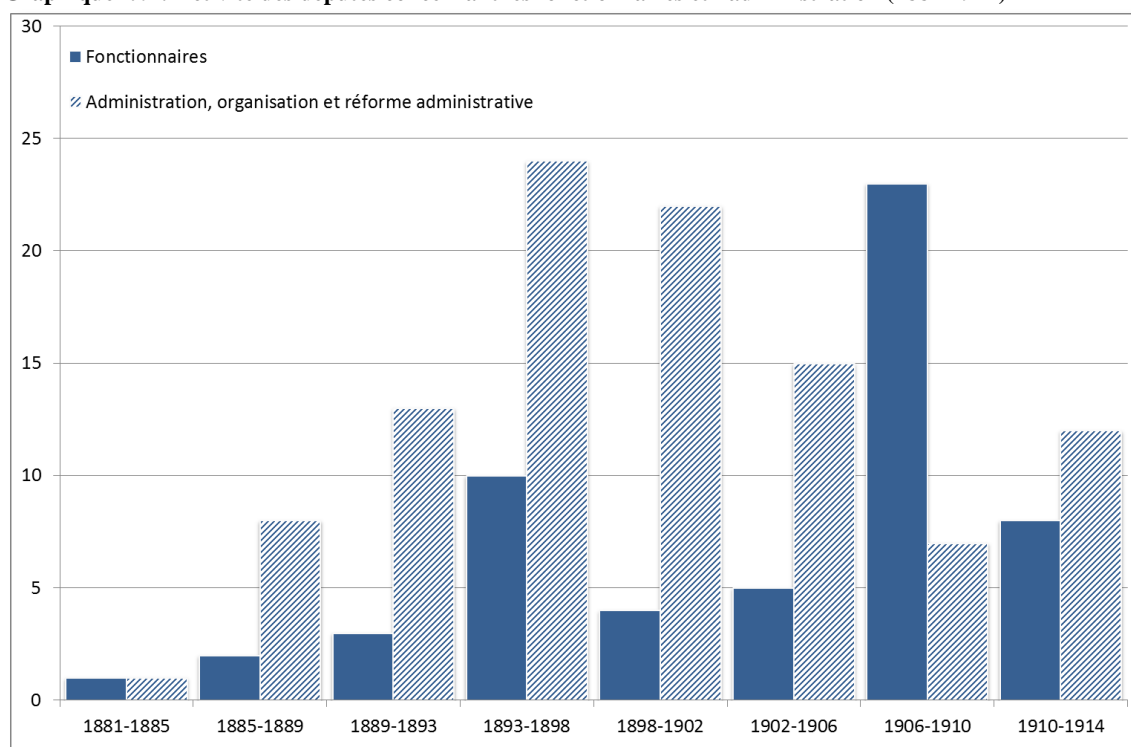
⁷²⁵ Henry BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif* [1905], *op. cit.*, p. 55.

la définition juridique des fonctionnaires laissa, peu à peu, la place à un débat relatif à l'élaboration d'un véritable statut de la fonction publique. Celui-ci constitua, au milieu des années 1900, un nouveau terrain pour la promotion de la statistique des fonctionnaires.

2. L'invention d'une expertise : initiatives parlementaires et mobilisations statisticiennes

Au cours de la première décennie du XX^e siècle, l'attention portée aux fonctionnaires redoubla. L'explication de cette focalisation tant politique que statistique se trouvait moins dans la dénonciation (persistante) du fonctionnarisme, que dans l'importance inédite acquise par les inquiétudes suscitées par la « dépopulation » d'un côté, et par les débats provoqués par les revendications syndicales des agents de l'État de l'autre. Le dépouillement de la *Revue politique et parlementaire* atteste d'un accroissement du nombre d'articles consacrés aux fonctionnaires au milieu des années 1900 (voir le graphique I.2 *supra*, 69) ; ces articles supplantèrent ainsi ceux qui traitaient de la décentralisation, auparavant dominants. On observe un phénomène similaire dans l'activité des députés au cours de la période.

Graphique I. 9 : Activité des députés concernant les fonctionnaires et l'administration (1881-1914)



Champ concerné : propositions de lois ; projets de résolutions ; interpellations ; débats des projets de lois. Source : d'après les tables analytiques des *Annales de la Chambre des députés* pour chaque législature (Archives de l'Assemblée nationale) – Voir le tableau en annexe n°11 p. 716.

Le graphique I.9 présente une évaluation de l'attention que ceux-ci accordèrent aux fonctionnaires et aux diverses questions administratives de la fin du XIX^e siècle à la veille de la Grande Guerre. Elle est représentée sous la forme du nombre de textes qui, parmi les propositions de lois, projets de résolutions, interpellations et débats figurant dans les *Annales de la Chambre des députés*, ont été classés comme relevant de questions relatives aux fonctionnaires d'un côté, et à l'administration, son organisation et sa réforme de l'autre. On retrouve ainsi, au milieu des années 1890, précédemment identifiées comme une période d'accélération des critiques du fonctionnarisme, une première augmentation du nombre des mentions des fonctionnaires. Mais c'est bien au milieu des années 1900 qu'ils firent l'objet de l'attention la plus importante de la période. À la suite d'un double tournant opéré en 1905 – conséquence de l'affaire dite « des fiches » et d'une nouvelle exigence parlementaire concernant le nombre des fonctionnaires – les années 1906-1910 furent en effet le théâtre de multiples débats relatifs à la question du statut de la fonction publique. Ceux-ci coïncidèrent avec les premières tentatives de mise en œuvre d'un véritable recensement des fonctionnaires, dont le terrain avait été préparé au début de la décennie, à la faveur des questionnements concernant la dépopulation.

Dépopulation, fonctionnarisme et statistique

Sans être inédites, les préoccupations relatives à la baisse de la natalité française atteignirent, dans les années 1890, un niveau jusque-là inégalé. Comme l'explique Alain Becchia, la publication au *Journal officiel* des rapports sur le mouvement de la population attira l'attention de nombreux observateurs sur la « gravité de la situation démographique » qui prit la forme d'un solde naturel négatif en 1890, 1891, 1892 et 1895, ce qui n'était plus arrivé depuis la guerre de 1870. Ce phénomène était perçu comme un véritable fléau et il fut rapidement qualifié de « dépopulation »⁷²⁶. C'est pour lutter contre celle-ci que fut fondée, en mai 1896, l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française. L'initiative en revint à Jacques Bertillon, qui présida l'Alliance jusqu'en 1921, ainsi qu'à André Honnorat (publiciste), Émile Javal (médecin, membre de l'Académie de médecine et ancien député) et Charles Richet (médecin et professeur à la faculté de médecine de Paris)⁷²⁷. Elle reçut rapidement un

⁷²⁶ Alain BECCHIA, « Les milieux parlementaires et la dépopulation de 1900 à 1914 », *Communications*, n° 44, 1986, p. 201 ; Dès 1895, avant même que les résultats du mouvement de population de l'année ne soient connus, Jacques Bertillon avait publié un article dans le *Journal* de la SSP pour insister sur le fait que la chute de la natalité n'était pas un produit de la guerre de 1870 mais un fléau qu'il fallait combattre dès à présent : Jacques BERTILLON, « De la dépopulation de la France et des remèdes à y apporter », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 36, 1895, p. 410-438 (article d'emblée repris sous la forme d'un ouvrage chez Berger-Levrault).

⁷²⁷ [Historique des actions entreprises par l'Alliance depuis sa fondation], *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°1, 15 janvier 1899, p. 2. Sur la fondation de l'Alliance, son fonctionnement et ses activités, voir : Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses. Une question démographique, un enjeu politique. France (1880-1940)*, Rennes, Presses

très large écho, le *Temps* saluant par exemple l'initiative dès le 17 mai, deux semaines avant que l'association ait déposé ses statuts. Le quotidien révélait ainsi que ses fondateurs avaient initialement envisagé de nommer leur association « Alliance nationale pour le relèvement de la population française par l'égalité des familles devant l'impôt » mais que cet intitulé avait été écarté sous l'impulsion d'Émile Cheysson, présent à la réunion qu'ils avaient organisée pour annoncer la création de la « société ». Pour celui-ci, l'Alliance devait en effet élargir ses prétentions, l'ingénieur statisticien voyant là une « question de mœurs plutôt qu'une question fiscale »⁷²⁸. Dès le mois d'octobre suivant, Émile Cheysson publia un article dans la *Revue politique et parlementaire* sur « la question de la population en France » pour annoncer la création de l'Alliance qui, « partout » avait « éveillé (...) l'écho le plus sympathique ». Soulignant que la France était moins victime d'une « dépopulation » que d'une « stagnation presque complète de notre population depuis dix ans », il n'en relevait pas moins que les « révélations du dernier recensement [venaient] encore apporter » à l'action de l'Alliance une « affligeante opportunité » :

« En résumé, la situation est grave et l'on sent chaque jour davantage qu'elle met en jeu les destinées même du pays. Nous n'avons pas le droit d'en détourner les yeux, comme d'un spectacle qui trouble fâcheusement notre optimisme et qu'il vaut mieux s'épargner. Il faut, au contraire, s'en repaître l'esprit, le contempler et le méditer pour prendre énergiquement les résolutions qu'il comporte. »⁷²⁹

L'Alliance fit effectivement en sorte de « repaître » l'esprit des lecteurs de nombreux journaux et revues, à travers de multiples articles publiés par ses fondateurs pour attirer l'attention sur les progrès de la « dépopulation » de la France⁷³⁰. La conviction selon laquelle la France faisait face à un véritable fléau, en passe de la faire « disparaître », se répandit très largement à la faveur d'un discours insistant, notamment, sur la comparaison avec l'Allemagne. Le 26 février 1897, Jacques Bertillon annonçait ainsi dans *Le Temps*, avant même sa publication au *Journal officiel*, un « déficit de 17 000 existences » pour l'année 1895. Il insista alors sur une conséquence de cette situation reprise dans la plupart de ses articles ultérieurs :

universitaires de Rennes, 2008 ; Françoise THEBAUD, « 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*, vol. 32, n° 2, 1985, p. 276-346.

⁷²⁸ « Pour la repopulation de la France », *Le Temps*, 17 mai 1896, Voir aussi Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses, op. cit.*, p. 27.

⁷²⁹ Émile CHEYSSON, « La question de la population en France », *Revue politique et parlementaire*, n° 28, Octobre 1896, p. 22.

⁷³⁰ L'historique des actions entreprises de 1896 à 1899 dans le premier numéro du *Bulletin* fait ainsi état d'articles publiés, en vue d'exposer le programme de l'Alliance, dans : *Le Temps*, *Le Petit Journal*, *L'Éclair*, *la République française* mais aussi dans *l'Économiste français* (de Paul Leroy-Beaulieu), la *Revue bleue* ou la *Revue politique et parlementaire*. L'auteur (certainement Jacques Bertillon) précisant au passage que chaque manifestation ou conférence organisée par l'Alliance fit l'objet de comptes rendus de l'agence Havas qui furent repris dans la plupart des titres de presse : *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°1, 15 janvier 1899, p. 2-8.

« Les conséquences politiques et militaires sont les plus faciles à saisir. Au lendemain de la guerre, la France et l'Allemagne avaient à peu près le même nombre de conscrits (296 334 en France et 330 136 en Allemagne), et nous pouvions avoir l'espoir légitime de reprendre ce que nous avons perdu. Aujourd'hui l'Allemagne a moitié plus (448 433) de conscrits que la France, qui a gardé son chiffre d'autrefois. Comme l'Allemagne depuis 1891 a deux fois plus de naissances (1 903 160) que la France (908 846), il est fatal que dans quatorze ans elle aura deux fois plus de conscrits. Alors ce peuple qui nous hait nous dévorera ! Les Allemands le disent, l'impriment et ils le feront. »⁷³¹

Pour les fondateurs de l'Alliance, la solution au problème de la baisse de la natalité passait avant tout par une politique d'incitation fiscale :

« Tel est, résumé à gros traits, le programme de l'"Alliance nationale pour l'accroissement de la population française". Notre principe est l'égalité des charges. Nous disons aux Français : "Vous avez trois devoirs principaux envers votre pays : contribuer à sa perpétuité, contribuer à sa défense, contribuer à ses charges pécuniaires. Nous admettons que vous manquiez au premier de ces devoirs, mais il faut alors accepter les deux autres avec un supplément." Par ce principe, constamment et sévèrement appliqué, par quelques autres réformes, nous espérons ramener dans ce pays la notion du respect dû aux familles nombreuses et le mépris des mœurs détestables qui perdent la France. »⁷³²

Un tel programme, en faisant explicitement appel à l'intervention de l'État pour accroître les naissances, ne fit pas immédiatement l'unanimité⁷³³. En juin 1897, l'Alliance se composait de 255 membres, parmi lesquels son président se targuait de compter des personnalités aussi diverses qu'Émile Zola⁷³⁴, le sénateur Joseph Magnin, ancien député (gauche) de la Côte d'Or, le gouverneur de la Banque de France, Henri d'Orléans et le député socialiste Marcel Sembat⁷³⁵. Alain Becchia note par ailleurs que

⁷³¹ Jacques BERTILLON, « Dépopulation de la France », *Le Temps*, 26 février 1897.

⁷³² Jacques BERTILLON, « La dépopulation de la France », *Le Temps*, 3 mars 1897. Voir aussi : Jacques BERTILLON, « Le problème de la dépopulation. Le programme de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française », *Revue politique et parlementaire*, n° 36, Juin 1897, p. 531-574 ; cet article fut très rapidement republié sous forme d'ouvrage : Jacques BERTILLON, *Le problème de la dépopulation*, Paris, Armand Colin, 1897.

⁷³³ En réponse à l'article précédent, Émile Levasseur fit publier par la *Revue politique et parlementaire* un article dans lequel il affirmait partager les inquiétudes de Jacques Bertillon face à la baisse de la natalité (contestant au passage l'affirmation selon laquelle la France serait seule dans ce cas), mais en l'accusant de faire le jeu du socialisme en appelant à l'intervention de l'État. Si l'on réclamait la « fourniture d'enfants à l'État », pourquoi ne pas lui réclamer aussi celle du « pain de chaque jour, des vêtements, etc. » : Émile LEVASSEUR, « La dépopulation de la France », *Revue politique et parlementaire*, n° 40, Octobre 1897, p. 5-30 ; toutefois, au fil de la décennie, la plupart des libéraux finirent par se rallier au natalisme, quitte à entrer en contradiction avec certains dogmes de l'orthodoxie libérale. Le parcours de Paul Leroy-Beaulieu est, à ce titre, ici encore très intéressant. Voir : Georges Photios TAPINOS, « Paul Leroy-Beaulieu et la question de la population. L'impératif démographique, limite du libéralisme économique », *Population*, vol. 54, n° 1, 1999, p. 103-124 ; pour une mise en perspective de ces enjeux, voir : Yves CHARBIT et André BÉJIN, « La pensée démographique [I. Les économistes libéraux et la population (1840-1870), par Y.C. ; II. Néo-malthusianisme, populationnisme et eugénisme en France de 1870 à 1914, par A.B.] », dans Jacques DUPÂQUIER (dir.), *Histoire de la population française*, t. 3 : *de 1789 à 1914*, Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 465-501.

⁷³⁴ Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, op. cit., p. 27.

⁷³⁵ Jacques BERTILLON, « Dépopulation de la France », *Le Temps*, 26 février 1897.

de nombreux parlementaires – dont les principaux « promoteurs de la lutte contre la dépopulation », tels les sénateurs Jean Bernard, (gauche radicale, Doubs) et Edme Piot, (gauche démocratique, Côte-d'Or) – figuraient parmi les membres⁷³⁶. Outre la réforme fiscale en faveur des familles nombreuses, l'Alliance préconisait aussi, parmi « quelques autres réformes », la remise en cause de la loi relative aux accidents professionnels. Votée le 9 avril 1898, cette loi fut immédiatement contestée par Jacques Bertillon pour ses effets néfastes sur la natalité⁷³⁷ :

« On sait que cette loi (discutée pourtant pendant quinze années), met à la charge du patron les pensions à payer à la veuve et aux enfants d'un ouvrier mort d'accident, tandis que la mort accidentelle d'un ouvrier célibataire ne coûte absolument rien à son patron si cet ouvrier n'a pas d'ascendant ; et très peu de chose s'il en a. Elle lui coûte très cher et peut le ruiner si l'ouvrier est marié, s'il est père d'une nombreuse famille. La conséquence de cette absurdité s'impose à l'esprit : l'industriel a intérêt à n'employer que des célibataires et très souvent il agira en conséquence. »⁷³⁸

En témoignait, pour Jacques Bertillon, une annonce passée dans un journal local, l'*Union Républicaine du Jura*, où un industriel précisait qu'il recherchait des « ouvriers ajusteurs, célibataires »⁷³⁹. Cette campagne fut toutefois sans résultats et, douze ans plus tard, Jacques Bertillon continuait à défendre ce point de vue en mobilisant le même exemple⁷⁴⁰. D'autres initiatives furent en revanche couronnées de succès. En particulier celles qui concernaient les fonctionnaires, objets d'une attention toute particulière de l'Alliance. En 1895, Jacques Bertillon décrivait les causes de la « dépopulation » et les « remèdes à y apporter » sans que les fonctionnaires ne soient considérés comme partie prenante des uns ou des autres⁷⁴¹. En 1897, il reprenait une partie du texte de 1895 mais en l'enrichissant de nouvelles propositions. Parmi les « mesures accessoires », il appelait notamment à une généralisation de l'inscription du nombre d'enfants sur les fiches des employés de l'État. Celle-ci devaient permettre ensuite d'adopter une répartition des indemnités selon le nombre indiqué. Pour Jacques Bertillon, il n'était en effet « pas logique que les indemnités de logement, de résidence et de déplacement soient les mêmes pour les fonctionnaires célibataires ou sans enfants, et pour ceux qui ont la charge d'une nombreuse famille ». Cet argument participait d'une considération

⁷³⁶ Alain BECCHIA, « Les milieux parlementaires et la dépopulation », *op. cit.*, p. 204-205.

⁷³⁷ Le premier numéro du *Bulletin* de l'Alliance (p.6), fait état d'un article de Jacques Bertillon à ce sujet dans l'*Éclair* du 29 mars 1898. Une brève publiée par *Le Temps*, le 21 juin 1898, faisait état d'un appel de l'Alliance à modifier la loi pour que « les risques soient les mêmes pour le patron, que l'ouvrier ait des enfants ou qu'il n'en ait pas ».

⁷³⁸ « Conséquence de la loi sur les accidents professionnels », *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°4, 15 octobre 1899, p. 48.

⁷³⁹ *Ibid.*

⁷⁴⁰ Jacques BERTILLON, *La dépopulation de la France. Ses conséquences, ses causes, mesures à prendre pour la combattre*, Paris, Félix Alcan, 1911, p. 172-173.

⁷⁴¹ Unique mention dans l'article, le cas de « rares survivants du malthusianisme » du village de Saint-Germain-des-Vaux, représentatif pour Jacques Bertillon de la situation de l'ensemble de la France, qui avaient « émigré pour Paris, afin d'y devenir fonctionnaires, crémiers, concierges, garçons de dortoir » : Jacques BERTILLON, « De la dépopulation de la France [1895] », *op. cit.*, p. 423.

de l'État comme modèle : en donnant l'exemple, il ferait « entrer dans les mœurs » la nécessité de privilégier, en tous domaines, les familles nombreuses afin d'encourager à la natalité.⁷⁴² Quatorze ans plus tard, lorsque Jacques Bertillon publia son principal ouvrage sur la question, les fonctionnaires avaient acquis une place beaucoup plus importante dans son argumentation. Il reprenait les arguments énoncés en 1897 et relayait des propositions formulées par Paul Leroy-Beaulieu en 1908. L'économiste préconisait en effet de réserver toute titularisation dans une administration de l'État aux agents ayant au minimum trois enfants. Ajoutant que « l'administration française [était] plus ou moins inconsciemment hostile aux familles nombreuses », Jacques Bertillon affirmait que l'une des explications se trouvait dans le fait que « les fonctionnaires français [avaient] extraordinairement peu d'enfants, beaucoup moins encore que les autres Français » et renvoyait pour cela à une démonstration, « trop longue » pour être reproduite dans l'ouvrage, dans le *Bulletin* de l'Alliance de 1899. Il proposait ainsi la généralisation d'indemnités versées en fonction de la taille de la famille des fonctionnaires, des « allocations de familles » qui rétabliraient l'équilibre entre les célibataires sans enfants et les pères de familles nombreuses, tout en armant l'État contre « les assauts des amateurs d'augmentation de salaire »⁷⁴³.

L'évolution de la place des fonctionnaires dans les analyses de Jacques Bertillon concernant la dépopulation correspondait à une attention croissante de la part de l'Alliance, tant dans ses propositions que dans ses enquêtes relatives à la natalité. Dès les premières livraisons de *Bulletin* trimestriel, l'Alliance soulignait ainsi les efforts qu'elle entreprenait pour « obtenir que les gratifications de fin d'année soient désormais réparties, dans les diverses administrations de l'État, d'après la situation de famille de chaque fonctionnaire »⁷⁴⁴, ou pour que les agents se voient accorder un « supplément de traitement à raison du nombre d'enfants qui sont à leur charge »⁷⁴⁵. Comme Virginie De Luca Barrusse le souligne, l'une des activités les plus importantes de l'Alliance consistait à tenir l'opinion en « état d'alerte » à travers la mobilisation des statistiques du mouvement de la population : « l'excédent des naissances sur les décès » était « utilisé comme jauge, indicateur du degré de moralisation de la société ». Toutefois, ces statistiques – parfois commentées avant-même leur publication au *Journal officiel* – ne permettaient pas de mesurer « la taille des familles » qui, compte tenu de la situation

⁷⁴² Jacques BERTILLON, « Le problème de la dépopulation [1897] », *op. cit.*, p. 66-68.

⁷⁴³ Jacques BERTILLON, *La dépopulation de la France* [1911], *op. cit.*, p. 291-299 (l'auteur insistait de nouveau sur ces questions en conclusion de l'ouvrage, p. 309).

⁷⁴⁴ « Les gratifications de fin d'année et les familles nombreuses », *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°1, 15 janvier 1899, p. 11-12. Virginie De Luca Barrusse indique que la mesure fut appliquée aux agents de l'administration centrale du ministère de la Marine en 1899, alors que le ministre, Jean-Louis de Lanessan, radical et membre de l'Alliance, avait choisi André Honorat comme chef de cabinet : Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, *op. cit.*, p. 176.

⁷⁴⁵ Mesure annoncée comme « sur le point de réussir » dans la seconde livraison : « Les traitements proportionnés aux charges de famille », *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°2, 15 avril 1899, p. 1-2

démographique, devait faire l'objet d'une normalisation⁷⁴⁶. Pour permettre à ses membres, demandeurs de chiffres à ce sujet, d'affiner leur connaissance du phénomène, l'Alliance effectua elle-même un certain nombre d'enquêtes statistiques – dont les auteurs n'étaient jamais mentionnés – ciblant les fonctionnaires. Il s'agissait alors à la fois de mesurer l'ampleur du problème à partir de cette population spécifique et d'évaluer le coût des mesures proposées. La démographe signale ainsi, dès 1898, une « enquête effectuée auprès des gardiens de la paix et des inspecteurs de police pour évaluer le coût de la mesure proposée par un conseiller municipal de Paris, qui [consistait] à accorder des gratifications proportionnelles au nombre d'enfants à ces fonctionnaires »⁷⁴⁷. En avril 1900, dans le cadre de ses revendications relatives aux majorations de traitements en fonction du nombre d'enfants – dont elle se félicitait de voir de plus en plus de parlementaires rallier ses positions – l'Alliance publia une « étude statistique » concernant les familles de fonctionnaires. Il s'agissait de la statistique à laquelle renverrait, en 1911, Jacques Bertillon dans son ouvrage précité. Celle-ci reposait sur une interrogation directe de « plusieurs administrations » concernant la répartition de leurs agents selon leur nombre d'enfants. Cette enquête ne concernait finalement qu'une partie des agents de quelques services de l'État et quelques agents municipaux ou départementaux⁷⁴⁸. La montée en généralité n'en était pas moins de mise :

« Les fonctionnaires ont encore beaucoup moins d'enfants que les autres Français. Ils donnent l'exemple du malthusianisme. (...) Pas même un enfant par fonctionnaire (exactement 0,98) ! Les "agents" des postes (nous ne parlons pas des sous-agents qui rentrent dans la règle commune) se distinguent sous ce rapport (...). Si tous les Français leur ressemblaient, la France n'existerait plus avant deux générations. Les autres fonctionnaires ne la servent guère mieux : en moyenne, chacun d'eux a 1 enfant (exactement 1.1). »⁷⁴⁹

Dès lors instituée en « topique de la mythologie familialiste »⁷⁵⁰, la fécondité des fonctionnaires fit ainsi l'objet d'investigations autant destinées à éclairer le phénomène

⁷⁴⁶ Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, op. cit., p. 160-161.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, p. 175-176.

⁷⁴⁸ Étaient concernés : une partie des « agents » et « sous-agents » des Postes et télégraphes, des Douanes, des Contributions indirectes, de la Marine, de la Chambre des députés ainsi que du Mont de Piété de Paris, du département de la Somme, de la police de Paris et de l'Hôtel de Ville, pour un total de 128 581.

⁷⁴⁹ « Les traitements majorés suivant le nombre des enfants. II. Étude statistique », *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°6, 15 avril 1900, p. 68. En 1905, annonçant avoir poursuivi ses efforts pour réunir des données statistiques sur les familles des fonctionnaires, l'Alliance publiait des informations relatives aux instituteurs en Seine-et-Oise ainsi qu'aux cantonniers de quatre départements (Basses-Alpes, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne et Vienne). Voir : « Familles de fonctionnaires selon le nombre des enfants », *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°26, 15 avril 1905, p. 62-72.

⁷⁵⁰ Rémi LENOIR, *Généalogie de la morale familiale*, Paris, Le Seuil, 2003, p. 250 - L'auteur souligne que l'affirmation selon laquelle « la fécondité des employés de l'État est globalement inférieure à celle de la population globale, sans parler de celle des ménages de fonctionnaires, la plus basse de tous les couples » ne fut remise en cause qu'à partir de la fin des années 1950 ; (Rémi Lenoir renvoie à une étude de Maurice Febvay présentée au Congrès international de la population de Vienne en 1959 [voir : Maurice FEBVAY, « Niveau et évolution de la fécondité par catégorie socio-professionnelle en France »,

plus général de stagnation de la population française, qu'à justifier l'appel à des mesures ciblées concernant les agents de l'État. Recherchant les raisons d'une telle focalisation sur la fécondité des fonctionnaires « plutôt que sur celle d'autres groupes de la population », Virginie De Luca Barrusse considère que la principale explication relève des « principes résolument conservateurs » sur lesquelles l'Alliance fut fondée. Ses membres ayant pour objectif de « maintenir l'ordre social », l'action de l'Alliance ne devait pas viser une hausse indifférenciée de la fécondité, mais encourager un accroissement de la natalité des « classes moyennes et en particulier » de celles de « la fonction publique ». Il s'agissait ainsi de faire en sorte que l'État montre « la voie, incitant au développement de ces mesures dans le secteur privé », et que « l'ensemble des classes moyennes [calque] leur modèle familial sur celui des fonctionnaires, une position enviée sous la III^e République »⁷⁵¹. Ainsi, pour la démographe, si « la familiarité des membres de l'association avec les coulisses de l'État permet de comprendre l'écho favorable que ses propositions sur les fonctionnaires » rencontrèrent, elle ne « détermine pas le choix de cette population ». Il me semble toutefois que si ces arguments sont tout à fait recevables, il faut ajouter un élément de poids que l'auteure ne semble pas avoir pris en considération : le rôle de Jacques Bertillon dans le développement de la statistique des professions au cours de la même période. Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, le chef de la statistique municipale de Paris était l'un des plus ardents promoteurs du recensement professionnel au cours des années 1880 et 1890. Lorsqu'ils participèrent à la commission de la statistique des professions de 1887, Jacques Bertillon et Émile Cheysson avaient constaté que le moyen le plus rapide d'obtenir des informations ciblées était de passer par les administrations publiques, celles-ci s'étant montrées prêtes à fournir toutes les informations demandées. De surcroît, par sa position de chef du service de statistique de la ville de Paris, le président de l'Alliance était en position d'obtenir facilement des données sur le personnel municipal. En ce sens, si la focalisation sur les fonctionnaires relevait d'une volonté délibérée de cibler la « classe moyenne », elle était aussi le fruit de l'opportunité offerte par le précédent de la commission de la statistique des professions et, d'autre part, la position professionnelle occupée par certains membres de l'Alliance. Outre Jacques Bertillon, son président, et Émile Cheysson, membre de la première heure qui siégeait à son conseil de direction, on y retrouvait en effet Arthur Fontaine⁷⁵² et Alfred

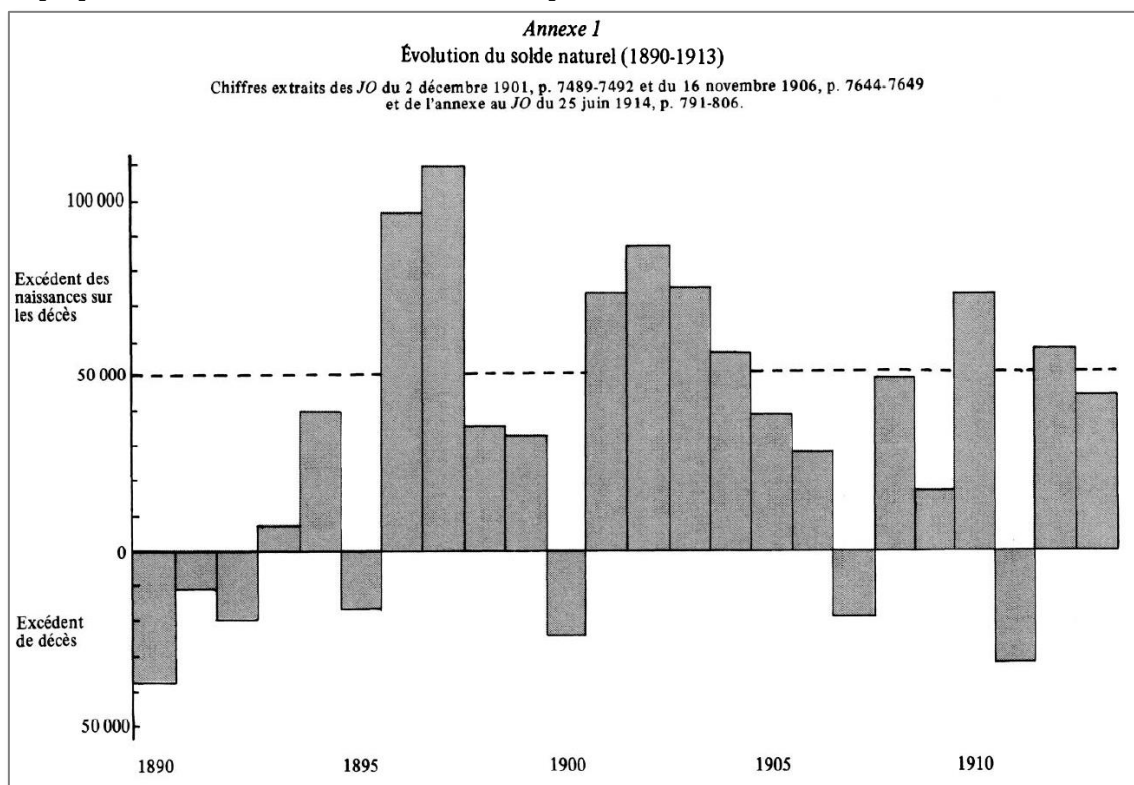
Population, vol. 14, n° 4, 1959, p. 729-739] ; ainsi qu'à Alain DARBEL et Dominique SCHNAPPER, *Morphologie de la haute administration française*, t. 1 : *Les agents du système administratif*. t.2 : *Le système administratif*, Paris, Mouton, 1967, p. 35-36).

⁷⁵¹ Virginie DE LUCA BARRUSSE, « Des liaisons avantageuses : l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française et les fonctionnaires (1890-1914) », *Annales de démographie historique*, vol. 116, n° 2, 2008, p. 256-260 ; cet article (en réalité publié en 2010) reprend et développe un passage intitulé « Des fonctionnaires enquêtés » dans Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, *op. cit.*, p. 175-185.

⁷⁵² Je n'ai pas retrouvé sa date d'adhésion à l'Alliance mais elle précède certainement 1899. En 1900, il était cité comme « sociétaire » mais ne figure dans aucune liste des nouvelles adhésions des numéros de

de Foville⁷⁵³, rejoints en 1904 par Alfred Neymarck⁷⁵⁴. Leur présence active, parmi d'autres statisticiens et contempteurs du fonctionnarisme, explique certainement l'intérêt que manifesta la commission extraparlementaire de dépopulation instituée en 1902 pour les fonctionnaires.

Graphique I. 10 : Évolution du solde naturel retracée par Alain Becchia (1890-1913)



Source : reproduction du tableau de l'annexe 1 p. 242 dans Alain BECCHIA, « Les milieux parlementaires et la dépopulation de 1900 à 1914 », *Communications*, n° 44, 1986, pp. 201-246.

Le constat des premiers déficits des naissances au cours des années 1890 avait entraîné la fondation de l'Alliance en 1896. Son activisme auprès du pouvoir politique, aussi bien au gouvernement qu'au Parlement, associé au « choc psychologique provoqué par les chiffres de 1900 » qui faisaient état d'un nouveau déficit des naissances, entraîna la création de cette commission. L'initiative en revint à deux sénateurs membres de l'Alliance, Jean Bernard et Edme Piot. Ces derniers déposèrent en juillet et novembre 1900, l'un, un projet de résolution visant à l'institution d'une commission extra-parlementaire pour « procéder à une étude d'ensemble sur la question

1899 : *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°5, 15 janvier 1900, p. 50.

⁷⁵³ « Nouveaux membres de l'Alliance nationale », *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°10, 15 avril 1901, p. 248.

⁷⁵⁴ Il est cité comme « notre nouveau sociétaire » à l'occasion de l'annonce d'une conférence à la Société d'économie politique dans le *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°24, 15 octobre 1904, p. 604.

de la dépopulation et (...) rechercher les moyens les plus pratiques de la combattre », signé par 135 sénateurs, l'autre, un projet de loi « tendant à combattre la dépopulation ». La commission extra-parlementaire fut créée le 18 janvier 1902 par un arrêté pris par Pierre Waldeck-Rousseau, président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes. Parmi ses soixante-sept membres (dont dix-huit parlementaires, dix-huit hauts fonctionnaires et dix-huit médecins), figuraient quinze membres de l'Alliance, dont ses quatre fondateurs⁷⁵⁵. Y siégeaient, notamment, Jacques Bertillon, Fernand Faure, Arthur Fontaine, Alfred de Foville, Yves Guyot, Émile Levasseur, Lucien March et Alfred Neymarck⁷⁵⁶. La plupart étaient très actifs dans la promotion du renforcement de la statistique administrative *via* le recensement professionnel et tous avaient assisté, que ce soit à la SSP, au Congrès d'économie sociale, de l'AFAS, ou encore à la session de Kristina de l'IIS, à une communication de Victor Turquan sur le nombre des fonctionnaires⁷⁵⁷. Il est ainsi peu surprenant qu'une fois instituée au sein de la commission extra-parlementaire, la sous-commission de la natalité s'intéressa très vite aux fonctionnaires. Dès la séance du 5 février 1902, l'idée de demander aux administrations des informations concernant leurs agents fut émise par André Honnorat et appuyée par Alfred de Foville et Jacques Bertillon. Pour la sous-commission, il s'agissait alors de faire en sorte de réunir rapidement des données sûres qui permettent d'évaluer la situation démographique de la France⁷⁵⁸. Lors de la séance suivante, le 12 février, un Comité d'études fut créé et chargé de réunir des statistiques utiles et de proposer une liste de causes de la baisse de la natalité⁷⁵⁹. Composé d'Émile Levasseur, Alfred de Foville, Jacques Bertillon, Yves Guyot, Lucien March et Arsène Dupont, ce comité proposa, au cours de la quatrième séance du 5 mars 1902, une première liste à étudier qui faisait figurer, parmi les « causes d'ordres économique, fiscal et politique » de la dépopulation, le « développement du fonctionnarisme et de la bureaucratie [et] la centralisation administrative et intellectuelle »⁷⁶⁰. Cela conduisit la sous-commission à adopter l'idée, énoncée quelques semaines plus tôt, concernant les statistiques à obtenir des administrations publiques. Après que Jacques Bertillon en ait profité pour rappeler

⁷⁵⁵ Alain BECCHIA, « Les milieux parlementaires et la dépopulation », *op. cit.*, p. 202 ; Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, *op. cit.*, p. 44-45.

⁷⁵⁶ « Annexe 2. Composition de la commission extra-parlementaire de 1902 », Alain BECCHIA, « Les milieux parlementaires et la dépopulation », *op. cit.*, p. 243-245.

⁷⁵⁷ Alain Becchia ne le cite pas mais d'après Virginie De Luca Barrusse, Victor Turquan figurait lui aussi parmi les membres de la commission : Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, *op. cit.*, p. 176 Il ne figure toutefois sur aucune liste de présence des séances de février et mars 1902 de la sous-commission de la natalité.

⁷⁵⁸ Procès-verbal de la séance du 5 février 1902, Commission de la dépopulation. Sous-commission de la natalité, *Natalité n°1*, Melun, Impr. administrative, 1902, p. 7. – Le contenu de chaque séance fut, par ailleurs, résumé dans le *Bulletin* de l'Alliance nationale.

⁷⁵⁹ Procès-verbal de la séance du 12 février 1902, Commission de la dépopulation. Sous-commission de la natalité, *Natalité n°2*, Melun, Impr. administrative, 1902, p. 2 et 6.

⁷⁶⁰ Procès-verbal de la séance du 5 mars 1902, Commission de la dépopulation. Sous-commission de la natalité, *Natalité n°3*, Melun, Impr. administrative, 1902, p. 2.

l'existence de quelques données statistiques concernant les fonctionnaires dans le *Bulletin* de l'Alliance, qu'il jugeait lui-même « pas assez complètes et surtout pas assez uniformes », la sous-commission décida de demander aux administrations – ainsi qu'aux grandes compagnies de chemins de fer et de navigation et aux grandes sociétés minières et industrielles –, de remplir un questionnaire détaillé sur leurs effectifs. Il s'agissait d'en connaître le nombre, la répartition par échelle de traitement, par âge, situation de famille et, bien entendu, par nombre d'enfants. Il leur était aussi demandé de préciser : les « dépenses annuelles » occasionnées par les « gratifications » et la manière dont elles étaient réparties ; les « mesures prises en faveur du personnel chargé de famille » ; les « sommes consacrées depuis 1890 à améliorer les traitements (ou salaires) formant une augmentation en dépenses annuelles »⁷⁶¹. Au cours de cette même séance, plusieurs groupes de travail avaient été formés au sein de la sous-commission de la natalité pour produire des rapports sur les causes de la dépopulation qui avaient été identifiées quelques semaines auparavant. Lucien March et Arthur Fontaine furent nommés « rapporteurs des causes professionnelles », tandis que Yves Guyot et Alfred Neymarck devaient s'occuper des « causes économiques ». Quant à Alfred de Foville, il devait se charger, avec M. Hennequin, des questions fiscales. La « question du développement du fonctionnarisme et de la bureaucratie, de la centralisation administrative et intellectuelle » fut attribuée à Émile Ogier, inspecteur général des services administratifs du ministère de l'Intérieur, et Eugène Brioux, homme de lettre (il entrerait à l'Académie française en 1909). Ceux-ci s'enquirent d'emblée de la nature verbale de ces rapports, ce qui leur fut confirmé par Yves Guyot et Alfred de Foville, M. Hennequin précisant que ceux-ci pourraient être publiés après leur discussion en séance.⁷⁶²

Aucune information statistique concernant les fonctionnaires ne fut toutefois publiée par la sous-commission, aucun chiffre les concernant ne fut inséré dans la publication des *tableaux statistiques recueillis ou établis par les soins du comité d'études* en 1902⁷⁶³ ni repris par le *Bulletin* de l'Alliance. Si certains rapports furent effectivement réalisés et très remarquables, tels ceux d'Alfred de Foville et de Lucien March⁷⁶⁴, celui qui devait concerner le fonctionnarisme n'a vraisemblablement jamais été produit. Je n'ai pu retrouver aucune trace, que ce soit dans les comptes rendus de séance, dans les brochures éditées par la sous-commission ou dans le *Bulletin de l'alliance nationale*

⁷⁶¹ *Ibid.*, p. 5-7.

⁷⁶² *Ibid.*, p. 15-18.

⁷⁶³ COMMISSION EXTRA-PARLEMENTAIRE DE LA DÉPOPULATION, *Tableaux statistiques recueillis ou établis par les soins du comité d'études*, édition spéciale de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, Melun, Impr. administrative, 1902.

⁷⁶⁴ Voir : Alfred de FOVILLE, *Rapport sur la question fiscale*, Commission de la dépopulation. Sous-commission de la natalité [23 mars 1904], Melun, Impr. administrative, 1905 ; ainsi que Lucien MARCH, *Rapport sur les causes professionnelles de la dépopulation*, Commission de la dépopulation. Sous-commission de la natalité, Melun, Impr. administrative, 1905, qui fit même l'objet d'un compte rendu publié dans le *Journal of the Royal Statistical Society* (vol. 69, n°2, juin 1906, p. 454-455).

pour l'accroissement de la population française. Si la documentation consultée ne permet pas d'en identifier la raison, deux hypothèses peuvent être faites au sujet de l'inaboutissement de ces travaux. D'une part, il est fort probable que les deux auteurs aient fait face à des résistances plus importantes que prévu de la part des administrations – ce dont avait témoigné, en l'occurrence, le caractère très incomplet des résultats obtenus par l'Alliance en ce domaine en 1900. D'autre part, il est possible qu'il s'agisse aussi d'une conséquence de la lente extinction des travaux de la commission, amorcée dès juin 1902 : alors qu'Émile Combes remplaçait Pierre Waldeck-Rousseau à la présidence du Conseil, « la commission [ronronnait] en dépit de la mobilisation d'une poignée de ses membres »⁷⁶⁵. Après un ralentissement au début de l'année 1903⁷⁶⁶, suivi d'une mise en « sommeil presque continue » à partir de 1904⁷⁶⁷, à peine troublée par quelques sursauts au cours de 1905⁷⁶⁸, elle avait fini par cesser de se réunir pour finalement « mourir » entre 1907 et 1908, « sans que personne se soit inquiété de ses travaux ni de sa fin »⁷⁶⁹. Pour Virginie De Luca Barrusse, « si la commission n'aboutit pas à des mesures favorables aux familles nombreuses, elle [consacra] pourtant une catégorie d'analyse »⁷⁷⁰. De surcroît, elle joua un rôle d'incubateur en consolidant l'intérêt pour le nombre des fonctionnaires au sein d'un groupe de statisticiens toujours prompts à investir de nouveaux terrains pour le renforcement de l'influence politique de la statistique administrative. En participant à la commission extra-parlementaire de la dépopulation, nos statisticiens réformateurs trouvèrent un cheval de bataille à même de remplacer la statistique des professions, celle des fonctionnaires.

⁷⁶⁵ Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, op. cit., p. 46 ; Alain Becchia ajoute, d'après Alfred de Foville, l'absentéisme des membres de la commission, auxquels le président « lui-même donnait le mauvais exemple » : Alain BECCHIA, « Les milieux parlementaires et la dépopulation », op. cit., p. 207.

⁷⁶⁶ L'Alliance s'était ainsi fait l'écho d'une lettre envoyée par Edme Piot au président du Conseil Émile Combes fin octobre 1903, alors que la commission n'avait « pas été réunie depuis les premiers mois de l'année 1903, faute d'un léger crédit de 4 000 francs pour subvenir aux frais de sténographie et d'impression » qu'elle nécessitait : « Informations », *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°20, 15 octobre 1903, p. 513.

⁷⁶⁷ *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°25, 15 janvier 1905, p. 2

⁷⁶⁸ La sous-commission de la natalité s'était ainsi réunie en juillet 1905 pour discuter du rapport de Lucien March, *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°27, 15 juillet 1905, p. 81 et en décembre de la même année pour discuter ceux d'Alfred Neymarck et Yves Guyot, *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°27, 15 janvier 1906, p. 137-138.

⁷⁶⁹ Propos de Charles Gide cités par Alain BECCHIA, « Les milieux parlementaires et la dépopulation », op. cit., p. 206.

⁷⁷⁰ Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, op. cit., p. 46.

La commission de la statistique des fonctionnaires

C'est au cours de l'année 1905 qu'un tournant fut opéré et que la conjonction de plusieurs événements impulsa des réflexions qui présidèrent à l'invention d'une statistique des fonctionnaires. Au cœur d'une période remarquable à plus d'un titre dans l'histoire de la III^e République⁷⁷¹, l'année 1905 fut en effet également celle d'un net accroissement de l'intérêt politique porté aux fonctionnaires. Ce dernier fut avant tout la conséquence de l'affaire dite « des fiches », ou des « notes secrètes », qui découlait elle-même de l'affaire Dreyfus. Le déroulé qui conduisit de cette affaire à un article de la loi de finances du 22 avril 1905 est bien connu, presque au jour le jour, grâce à Guy Thullier⁷⁷² : le général Louis André, ministre de la Guerre de Pierre Waldeck-Rousseau et d'Émile Combes, « n'ayant pas très confiance dans le républicanisme de beaucoup de grands chefs »⁷⁷³, avait cherché à s'assurer du loyalisme politique de ses subordonnés par la constitution de fiches individuelles. Celles-ci reposaient sur des informations recueillies par le Grand Orient de France auprès de magistrats, préfets, professeurs de facultés et officiers. Le scandale de ces fiches secrètes fut déclenché le 28 octobre 1904 à la Chambre, par un député nationaliste de la Seine, Jean Guyot de Villeneuve qui, s'étant procuré certaines de ces fiches, accusa le ministre d'avoir mis sur pied un système de délation au sein de l'Armée. Afin d'éviter une récupération de l'affaire par la droite antirépublicaine, Jean Jaurès aurait intercédé auprès de Marcel Sembat⁷⁷⁴, député socialiste de la Seine, pour que celui-ci dépose, à l'occasion de la discussion générale du budget pour 1905, un amendement rédigé de la façon suivante :

« Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques, ont droit à la communication de toutes notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leurs dossiers. »⁷⁷⁵

⁷⁷¹ Comme Madeleine Rebérioux le rappelle, les années 1904-1907 furent celles d'une double crise politique et sociale née de la conjonction de l'anticléricalisme, de « l'agitation de la France catholique » à la suite de la loi de séparation de 1905, de la « poussée syndicale », de la multiplication des grèves ouvrières et des premières grèves de la fonction publique ; le tout dans un contexte international troublé par la révolution russe de 1905 et, surtout, la crise marocaine qui isola une partie de la gauche accusée d'antipatriotisme sous les « coups de butoir de la menace de guerre ». Voir : Madeleine REBÉRIOUX, *La République radicale ? 1898-1914*, Paris, Le Seuil, 1975, p. 83-116.

⁷⁷² Sauf mention contraire dans les notes suivantes, l'ensemble des informations concernant l'affaire dite des « fiches » et ses conséquences sur la question de la communication aux fonctionnaires de leur dossier est tiré de : Guy THULLIER, « Pour une histoire de la notation administrative : La communication du dossier et l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 », *La revue administrative*, vol. 28, n° 167, Septembre 1975, p. 454-468.

⁷⁷³ Joseph PAUL-BONCOUR, *Entre deux guerres. Souvenirs sur la III^e République*, t. 1 : *Les luttes républicaines, 1877-1918*, Paris, Plon, 1945, p. 159, l'auteur ajoute : « ce en quoi il n'avait pas tort ».

⁷⁷⁴ Sur ce parlementaire qui fut « du début du XX^e siècle à sa mort prématurée, survenue en 1922, l'un des socialistes parlementaires les plus en vue en France », voir : Gerd KRUMEICH, « Marcel Sembat : socialiste et intellectuel », *Cahiers Jaurès*, n° 185, 2007, p. 13-26.

⁷⁷⁵ Première séance du mercredi 8 mars 1905, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 9 mars 1905, p. 878 (l'article fut alors immédiatement adopté mais, rejeté par le Sénat, il fut ensuite rediscuté à plusieurs reprises. L'édition établie en 2007 de son *Journal* commence en janvier 1905

Liée à l'affaire des fiches, cette demande du député socialiste correspondait, en outre, à une revendication qui, depuis plusieurs mois, agitait le personnel de divers départements ministériels : l'abolition des « notes secrètes » ou « feuilles signalétiques » composées par la hiérarchie administrative pour noter les qualités et défauts du personnel, les négligences de service, etc.⁷⁷⁶ Au terme de nombreux débats, qui opposèrent la Chambre au Sénat (très défavorable au texte) jusqu'à la veille du vote de la loi⁷⁷⁷, l'article fut finalement adopté sous la forme suivante :

« [Article] 65. Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté. »⁷⁷⁸

Cet article, devenu une « garantie fondamentale de la fonction publique »⁷⁷⁹ constituait aussi le premier acte législatif visant à protéger les fonctionnaires de décisions arbitraires qui s'appliquait à l'intégralité des agents de l'État, qu'ils soient fonctionnaires, employés ou ouvriers. Ainsi formulé, le périmètre concerné permettait aussi de surseoir toute discussion relative à la définition des fonctionnaires. Dans le cadre d'un amendement lui-aussi présenté le 8 mars 1905 à la Chambre, le député de l'Ardèche Jules Roche (ancien radical qui s'était rapproché des conservateurs) avait proposé, pour se rétracter immédiatement, d'ajouter l'article suivant à la loi de finances : « Ne sont point "fonctionnaires publics" dans le sens prévu par l'article 224 du code pénal, ni par les articles 31 et suivants de la loi du 29 juillet 1881, les agents et employés des industries exercées par l'État, les départements ou les communes, à titre de monopoles »⁷⁸⁰. L'amendement, qui devait ainsi permettre une limitation maximale de l'application de la loi sur les pensions civiles de 1853, n'étant finalement pas défendu par son auteur, Gustave Lhopiteau, député radical d'Eure-et-Loir, proposa

(ce qui correspond au second volume de ses cahiers noirs) mais Marcel Sembat ne mentionne jamais cette affaire dans les notes de cette année. Voir : Marcel SEMBAT, *Les cahiers noirs. Journal 1905-1922* édition établie par Christian Phéline, Paris, Viviane Hamy, 2007.

⁷⁷⁶ Émanant principalement des Postes et télégraphes ainsi que de l'Instruction publique, ces revendications étaient relayées par *l'Humanité* qui publia plusieurs articles sur ce sujet à l'été 1904 ; voir, par exemple, « Enseignement. Contre les notes secrètes », *l'Humanité*, 1^{er} août 1904 ; « La vie sociale », *l'Humanité*, 18 septembre 1904 (P&T), « Les Notes secrètes », *l'Humanité*, 5 octobre 1904 (Instruction publique) qui attaquaient alors la défense de ces notes par *Le Temps*.

⁷⁷⁷ Première et deuxième séances du mardi 21 avril 1905, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 22 avril 1905, p. 1634-1635 et 1641-1642.

⁷⁷⁸ Loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905 (*Journal officiel* du 23 avril 1905), reproduite dans : *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, tome 105, année 1905, Paris, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1905, p. 285 (la note 2 p. 285-287 retrace les principaux débats qui précédèrent l'adoption de cet article).

⁷⁷⁹ Guy THULLIER, « Pour une histoire de la notation administrative », *op. cit.*, p. 463.

⁷⁸⁰ Deuxième séance du mercredi 8 mars 1905, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 9 mars 1905, p.886.

quant à lui de faire en sorte qu'aucun « fonctionnaire de l'État nommé postérieurement à la promulgation de la présente loi ne [puisse] prétendre à une pension de retraite supérieure à 2 000 fr. »⁷⁸¹ L'ensemble fut rejeté car il risquait de faire prendre encore du retard au vote de la loi de finances pour 1905. Ces propositions témoignent toutefois de l'incertitude persistante qui entourait la définition des fonctionnaires publics et expliquent très certainement la formulation adoptée pour l'article relatif à la communication des dossiers : les termes « fonctionnaires civils et militaires » ainsi qu'« employés et ouvriers » permettaient d'englober, sans toutefois les définir, tous les agents rémunérés par l'État, quelle que soit la nature de leur statut juridique.

Avec la loi de finances pour 1905, une étape fondamentale fut franchie : celle d'une nouvelle réclamation d'un état des effectifs par ministères à l'occasion de chaque dépôt de projet de budget. En janvier, Louis Malzac, ancien député républicain-radical du Gard avait publié, dans la *Revue politique et parlementaire*, un article concernant les pensions civiles instituées par la loi de 1853. Regrettant qu'aucune statistique des agents assujettis à ces pensions ne soit disponible, il précisait, au détour d'une note :

« Ce n'est pas seulement la statistique des fonctionnaires soumis à la loi du 9 juin 1853 qui est indispensable et que nous prenons la liberté de réclamer instamment. C'est la statistique de tous les fonctionnaires, agents et employés rétribués sur le budget de l'État. Il suffirait d'un modeste article de la loi de finances pour combler cette lacune. »⁷⁸²

Quelques mois plus tard, l'article 66 de la loi du 22 avril disposait que « la nomenclature des documents à fournir aux Chambres par les différents ministères en exécution des dispositions contenues dans les lois antérieures de finances [fût] fixée, pour l'année 1905, conformément à l'état L annexé à la présente loi »⁷⁸³. L'état en question, annexé à la loi de finances, correspondait à un « tableau indicatif des renseignements à fournir aux Chambres par les différents ministères ». Ces derniers étaient invités à présenter, en « même temps que chaque projet de budget », un :

« État présentant au 1^{er} janvier précédent les fonctions de 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 de fonctionnaires correspondant. »⁷⁸⁴

Cette demande, insérée par le rapporteur général au budget Pierre Baudin, député (Radical-socialiste) de l'Ain, avait été initialement formulée de façon à ne concerner que les agents de l'État. Elle fut modifiée, à la demande du député (Action libérale) Maurice Spronck, pour ajouter le personnel des départements et des communes, sans que la question ne suscite discussion ou explication⁷⁸⁵. Au cours des débats sur le budget, le nombre excessif des fonctionnaires avait certes été parfois évoqué : lors des

⁷⁸¹ Deuxième séance du mercredi 8 mars 1905, *op. cit.*, p. 886.

⁷⁸² Louis Malzac, « Les pensions civiles », *Revue politique et parlementaire*, n°128, janvier 1905, n. 1 p. 329.

⁷⁸³ Loi du 22 avril 1905, *op. cit.*, p. 289.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, p. 333.

⁷⁸⁵ Deuxième séance du mercredi 8 mars 1905, *op. cit.*, p. 906-907.

échanges autour du budget des Colonies, le rapporteur (député non inscrit de l'Ille-et-Vilaine), René Le Hérisse, cita ainsi cette « plaie du fonctionnarisme » dans laquelle il fallait porter « le fer rouge » si l'on souhaitait « rétablir l'ordre dans les finances »⁷⁸⁶. Quelques semaines plus tard, c'était le député radical-socialiste du Doubs, Charles Beauquier, qui était revenu à la charge. À l'occasion de la discussion du chapitre du budget du ministère des Finances consacré aux traitements du personnel des Douanes, il affirma que si le ministre des Finances, Maurice Rouvier, le souhaitait « vraiment », il pourrait faire des « millions d'économies ». Il l'accusait ainsi de laisser « augmenter sans cesse le nombre de fonctionnaires » et généralisait la critique :

« Si un seul député a jamais proposé des économies, j'ai été celui-là. J'ai constamment demandé la suppression d'un personnel beaucoup trop nombreux dans toutes les administrations – car ce n'est pas seulement de l'administration des finances que je voulais parler. Je sais bien, monsieur le ministre, que plus que personne, vous avez à rechercher quelle est la gestion la plus régulière et la plus économique. Mais un ministre des Finances, que dis-je ! un ministre quelconque, dès qu'il prend un portefeuille, se considère comme le père de tous ses employés, et au lieu de s'attacher à réduire leur nombre il a à cœur de toujours augmenter son personnel en nombre et en traitement. »⁷⁸⁷

Si ce type d'accusation n'était pas nouveau, les députés qui les proféraient trouvaient désormais des contradicteurs. Maurice Rouvier contestait ainsi chaque accusation de Charles Beauquier, notamment en lui demandant, vainement, de préciser les économies qu'il envisageait. Le lendemain, au député nationaliste du Lot-et-Garonne, qui reprenait l'argumentation de Charles Beauquier à l'occasion du débat des chapitres relatifs aux manufactures, Gabriel Chaigne, député (Union démocratique) de Gironde fit la réponse suivante :

« Mais vraiment, sommes-nous bien dans la question soulevée hier, alors qu'on demandait avec véhémence, certes, mais sans autre précision, une diminution du nombre des fonctionnaires ? C'est, du reste, un peu la mode à laquelle je ne puis vous en vouloir d'avoir sacrifié à votre tour. On dit sans préciser : moins de fonctionnaires. Puis, dès que l'un des fonctionnaires tant honni est désigné, on s'empresse de s'écrier : Oh ! Pas celui-là ? Et ce sont ceux-là même qui avaient été les plus ardents en se maintenant dans les généralités qui se rebiffent le plus et se refusent avec une ardeur plus grande encore à une suppression quelconque. »⁷⁸⁸

Ces exemples ponctuels témoignent de l'effritement du consensus selon lequel, sans qu'il ne fût nécessaire de l'étayer par des chiffres, la France comptait trop de fonctionnaires. La critique du fonctionnarisme ne trouvant pas de contradicteurs dans les années 1890, la Chambre n'avait pas éprouvé le besoin de faire établir des statistiques à ce sujet. Tandis qu'en ce début de XX^e siècle l'unanimité n'était plus de mise, les argumentaires allaient devoir se préciser et les dénonciations être quantifiées.

⁷⁸⁶ Séance du jeudi 2 février 1905, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 3 février 1905, p. 138.

⁷⁸⁷ Deuxième séance du lundi 27 février 1905, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 28 février 1905, p. 589.

⁷⁸⁸ Première séance du mardi 28 février 1905, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 1^{er} mars 1905, p. 602.

Dès lors, il est possible de faire l'hypothèse selon laquelle ce début d'effritement du consensus autour de la dénonciation du fonctionnarisme serait à l'origine de la demande parlementaire d'éclaircissements chiffrés. En tous les cas, je ne saurais suivre Virginie De Luca Barrusse qui considère quant à elle qu'il s'agissait là d'une réponse aux demandes formulées par Jacques Bertillon et André Honnorat concernant les statistiques des familles des fonctionnaires. Elle note en effet qu'en 1905 les deux dirigeants de l'Alliance, alors qu'André Honnorat était « membre du gouvernement »⁷⁸⁹, demandèrent « aux ministres compétents qu'une enquête de grande envergure soit lancée afin de généraliser les suppléments de traitement en fonction de la taille des familles ». Pour la démographe, ils obtinrent « facilement gain de cause, semble-t-il, puisque la loi de finances du 23 avril 1905 [exigeait] des ministères qu'ils fournissent, en même temps que leur budget, un état présentant au premier janvier, les fonctionnaires rétribués sur le budget de l'État, des départements et des communes »⁷⁹⁰. Comme on le verra par la suite, cette décision parlementaire fut en effet à l'origine d'approfondissements dans cette direction, mais elle ne fut évoquée à aucun moment dans les débats de la Chambre et, surtout, l'état demandé aux ministères ne devait mentionner aucune information démographique.

Le Conseil supérieur de statistique profita immédiatement de l'occasion fournie par la loi de finances du 22 avril 1905 pour s'autosaisir de la question. En témoignent les documents préparatoires à la session de 1905. La décision des députés y fut signalée, au titre des « questions nouvelles », de la façon suivante :

« La loi de finances du 23 avril 1905 a prescrit de dresser un état des fonctions de toute nature rétribuée sur le budget de l'État, des départements ou des communes et, pour chaque fonction, du nombre des fonctionnaires correspondant. Un tel état peut être regardé comme le commencement d'une statistique des fonctionnaires, statistique maintes fois réclamée ; la décision du Parlement de fournir peut-être l'occasion de la dresser avec quelques détails. Le Conseil supérieur de statistique

⁷⁸⁹ En fait, sa nomination comme « directeur du cabinet du ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes » fut annoncée par l'Alliance en octobre, poste qu'il quitta ensuite pour prendre la direction du cabinet du ministre de l'Intérieur jusqu'en avril 1906 (date à laquelle il retrouva ses fonctions de directeur au ministère de la Marine) : « Nouvelles », *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°28, 15 octobre 1905, p.124 ; n°29, 15 janvier 1905, p. 153 ; et n°30, 15 avril 1906.

⁷⁹⁰ Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, *op. cit.*, p. 176 ; Virginie DE LUCA BARRUSSE, « Des liaisons avantageuses », *op. cit.*, p. 265 - L'auteure ne mentionne comme source que le « *Bulletin supérieur de Statistique*. Session de 1905 » qui correspond certainement au *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, sur lequel je reviendrai, mais il ne permet pas d'étayer une telle hypothèse qui repose peut-être sur les déclarations des dirigeants de l'Alliance. Alors que l'enquête de la commission de statistique des fonctionnaires instaurée par le CSS en 1905 était en cours (voir *infra*), ces derniers s'attribuèrent, probablement pour des besoins de propagande auprès des sociétaires de l'Alliance, la paternité de l'enquête. Ils annoncèrent en effet que l'État avait entrepris « sur la demande de M. Honnorat, notre secrétaire-général, et de notre président, une enquête sur le nombre d'enfants chez les fonctionnaires ». Voir : *Bulletin de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°36, 15 octobre 1907, p. 331.

pourrait en dresser le programme, les cadres, et rechercher les moyens les plus simples de recueillir les renseignements. »⁷⁹¹

Il fut d'emblée décidé de mettre à l'ordre du jour de la session de 1905 la constitution d'une commission « Statistique des fonctionnaires ». L'introduction, rédigée par Yves Guyot, du « rapport préliminaire » de cette commission, publié dans le numéro suivant du *Bulletin* du CSS, permet d'en retracer les principales étapes⁷⁹². C'est vraisemblablement au cours de la session de 1905 que l'initiative prise par la Chambre fut considérée comme une occasion de donner satisfaction aux vœux de la sous-commission de la natalité. L'introduction au rapport préliminaire publié en 1908, après avoir mentionné la loi de finances du 22 avril (systématiquement datée du 23, date de sa publication au *Journal officiel*) faisait ainsi explicitement le lien :

« Quelques temps auparavant, la Sous-Commission de la natalité, faisant partie de la Commission extraparlamentaire de la population, avait émis le vœu qu'une enquête fût ouverte sur la situation de famille des fonctionnaires, notamment en ce qui concerne le nombre et les âges de leurs enfants, en rapport avec les traitements.

La décision prise par le Parlement fournissant une occasion de donner satisfaction au vœu de la Commission de la natalité, le ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail prit l'initiative de soumettre au Conseil supérieur de statistique le projet d'une statistique des fonctionnaires dont le Conseil dresserait le programme et les cadres »⁷⁹³.

Lors de sa session de 1905, le CSS chargea alors une commission d'étudier la question : on y retrouvait presque logiquement les principaux promoteurs de la statistique des professions. Après avoir été partie prenante des premières initiatives relatives aux fonctionnaires, ils avaient presque tous fait partie de la sous-commission de la natalité : Jacques Bertillon, Émile Cheysson, Fernand Faure, Arthur Fontaine, Alfred de Foville, Yves Guyot, Alfred Neymarck (qui présidait la commission) ainsi que Victor Turquan⁷⁹⁴. Au terme de deux réunions qui eurent lieu les 2 et 9 novembre 1905, cette commission avait fixé les cadres nécessaires à l'élaboration d'une statistique des fonctionnaires au 1^{er} janvier 1906 :

« 1° La statistique devra être étendue à toutes les personnes rétribuées sur le budget de l'État ou sur les budgets des départements ou des communes, conformément à la formule inscrite dans la loi de 1905.

2° Elle devra avoir pour instrument un bulletin individuel dont la Commission a arrêté la disposition et le texte.

⁷⁹¹ *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n°9, compte rendu de la session de 1903, documents préparatoires à la session de 1905, Paris, Imprimerie nationale, 1905, p. 20.

⁷⁹² D'abord publié dans le bulletin (« III – Session de 1908 – Rapports au Conseil supérieur de statistique – Commission de la statistique des fonctionnaires – Rapport préliminaire », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n°10, compte rendu de la session de 1905 – documents préparatoires à la session de 1908, Paris, Imprimerie nationale, 1908, p. 33-110.), le rapport fut immédiatement repris dans une brochure éditée par la SGF : STATISTIQUE GÉNÉRALE DE LA FRANCE, *Rapports au Conseil supérieur de statistique (extrait du Bulletin n°10). Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires*, Paris, Imprimerie nationale, 1908 - les références suivantes font référence à cette brochure.

⁷⁹³ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁹⁴ Figuraient aussi, au sein de cette commission, M. Delamotte, Ch. Laurent, Malzac et R. Worms.

3° Pour éviter un travail considérable aux services chargés du personnel dans chaque administration, chaque fonctionnaire ou agent établira lui-même le bulletin qui le concerne, et le transmettra au chef de service.

4° Les bulletins de chaque service seront groupés dans une chemise du modèle établi par la Commission. »⁷⁹⁵

Ces statisticiens, qui avaient tant œuvré pour que le recensement des professions soit mené sur la base de bulletins individuels, procédaient ainsi de la même façon, quitte à aller un peu au-delà de la demande émanant des députés, qui ne préconisait aucune méthode spécifique⁷⁹⁶. La collaboration des départements ministériels ne fut toutefois pas à la hauteur des exigences de la commission. Après avoir validé le modèle de bulletin individuel proposé par la commission, le ministre du Commerce communiqua, le 2 décembre 1905, sa demande à l'ensemble de ses collègues, tout en prenant soin de replacer cette initiative dans le cadre des exigences formulées par le Parlement. Les réponses obtenues ne furent toutefois pas à la hauteur des espérances des statisticiens :

« À la suite de cette lettre, certains départements ministériels ont fait connaître aussitôt qu'ils se préparaient à rassembler les documents de l'enquête ; d'autres ont fait valoir que l'enquête exigerait un travail considérable et des dépenses importantes ; d'autres enfin, n'ont fourni aucune réponse.

De nouvelles lettres explicatives et très pressantes ont été adressées à diverses reprises aux Administrations peu favorables à l'enquête. Cependant, au début de l'année 1907, le Ministère du Travail, de qui relevait alors la Statistique générale de la France, n'avait encore reçu qu'une partie des documents réclamés. »⁷⁹⁷

Les relances se multiplièrent au cours du premier trimestre 1907, soit plus d'un an après que la première demande eut été envoyée. Lors de la séance du 27 avril, rejointe par Émile Levasseur (qui présida ses réunions de janvier à avril 1907), la commission décida de procéder au dépouillement sans avoir pu mener l'enquête de façon exhaustive, en espérant pouvoir mettre à jour les résultats ultérieurement. Fernand Faure fut chargé du recensement des agents à proprement parler et de leurs traitements, la partie de l'enquête qualifiée de « statistique administrative ». L'ancien député de Gironde – passé par la direction de l'Enregistrement entre 1896 et 1901⁷⁹⁸ – avait repris sa chaire de statistique à l'université de Paris et succédé à Marcel Fournier à la direction de la *Revue politique et parlementaire* en décembre 1901⁷⁹⁹. Jacques Bertillon et Lucien March devaient quant à eux s'occuper de « l'étude démographique des documents », des

⁷⁹⁵ *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires* [1908], *op. cit.*, p. 2.

⁷⁹⁶ Voir la reproduction du modèle de bulletin individuel et du bordereau par service, annexe n°25, p. 734.

⁷⁹⁷ *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires* [1908], *op. cit.*, p. 3.

⁷⁹⁸ À ce titre, il avait été sollicité à plusieurs reprises par l'Alliance nationale pour faire inclure des informations sur le nombre d'enfants des familles dans les statistiques des successions (requête à laquelle il avait répondu favorablement). Voir : *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, n°1 et n°4, 15 janvier et 15 octobre 1899, p. 11 et p. 41.

⁷⁹⁹ Fernand FAURE, « aux amis et aux lecteurs de la "revue" », *Revue politique et parlementaire*, n°90, décembre 1899, p. 465-474.

analyses relatives aux familles des fonctionnaires⁸⁰⁰. Au premier abord, cette tentative de recensement fut un échec. En effet, lorsque les trois statisticiens présentèrent les résultats de leur enquête au CSS, les 26 janvier, 8 et 22 février 1908, les informations recueillies étaient loin d'être complètes, certains ministères – les Affaires étrangères, les Finances, l'Instruction publique et la Marine – n'ayant tout bonnement transmis aucun bulletin individuel à la commission.

À tel point que Fernand Faure dut se contenter d'une analyse des états produits par les ministères en vertu de la loi de finances du 22 avril 1905. En effet, s'ils ne s'étaient pas acquittés de la demande du Conseil supérieur de statistique, ils s'étaient pliés aux exigences formulées par les parlementaires dans cette loi de finances :

« L'état L a déjà été dressé deux fois. Nous possédons, à l'heure actuelle, le relevé des agents rétribués sur le budget de l'État, des départements et des communes, à la date du 1^{er} janvier 1906 et la date du 1^{er} janvier 1907. Le premier a été publié dans un rapport supplémentaire sur le budget de 1907, déposé le 12 décembre 1906 et portant le n°556 (p. 112-128). Le second est contenu dans le projet de budget de 1908, 1^{er} volume, n°943 (p. 108-109). »⁸⁰¹

Compte tenu de l'insuffisance des bulletins individuels reçus au 25 janvier 1908 – 330 000, dont au moins 192 000 concernaient les départements et la préfecture de la Seine) – Fernand Faure consacra son analyse à « la portée et [à] la valeur de ces documents nouveaux et depuis si longtemps attendus ». Dès l'introduction, il relevait effectivement l'ancienneté du problème en faisant remonter la critique du fonctionnarisme au XVIII^e siècle et faisait référence aux *Recherches et considérations sur la population de la France* publiées en 1778 :

« Ces questions sont bien loin d'être nouvelles. Déjà, Moheau (M. de Montyon) dans ses *Recherches et considérations sur la population de la France* (Paris 1778), en essayant d'établir une sorte de cadre de statistique professionnelle, s'est occupé tout spécialement de la classe des fonctionnaires (p. 108-116). "Il n'est peut-être point de pays, dit-il, où l'Administration emploie autant d'agents qu'en France. Les ministres, les ambassadeurs, les intendants, les commis, les employés de toute espèce pour tout genre d'opération, forment un peuple entier." Ce qui tendrait à prouver que le fonctionnarisme est bien, pour nous, une maladie nationale. »⁸⁰²

⁸⁰⁰ S'il ne semble pas avoir fait partie de l'Alliance nationale, l'intérêt du second pour les questions démographiques s'explique, en dehors de ses activités professionnelles (rappelons qu'il était alors responsable des recensements à la SGF), en partie par le fait qu'il était lui aussi nataliste et eugéniste. À ce sujet, voir : Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003, p. 210 ; ainsi que William H. SCHNEIDER, *Quality and Quantity. The Quest for Biological Regeneration in Twentieth-Century France*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 1990, p. 84-107 (c'est Lucien March qui fut ainsi à l'initiative, en 1912-1913, de la création de la Société française d'eugénique) ; voir aussi Anne CAROL, *Histoire de l'eugénisme en France. Les médecins et la procréation, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Le Seuil, 1995, p. 81-84.

⁸⁰¹ « Première partie. Le recensement des fonctionnaires de l'État, des départements et des communes » par Fernand Faure dans : *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires* [1908], *op. cit.*, p. 6-13 (citation p. 8-9).

⁸⁰² *Ibid.*, p. 6.

Dans le texte original, le seul passage consacré aux agents de l'administration consistait en un paragraphe à la page 109 (et non à l'ensemble des pages 108-116 consacrées à la répartition de la population selon les professions). Fernand Faure en reprenait l'essentiel en omettant toutefois opportunément de citer la fin de la phrase : « mais peut-être aussi n'est-il point de pays dans l'univers où l'administration soit sur un meilleur pied »⁸⁰³.

Tableau I. 9 : Agents civils de l'État, des départements et des communes répartis par ministères d'après les états budgétaires établis en 1906 et 1907

	1906		1907		Agents de l'État		
	État	Départements et communes	État	Départements et communes	Variation 1906-1907	Proportion du total [recalculé]	
						1906	1907
Instruction publique	127 036	13 118	129 187	13 410	1,7%	27,85%	28,04%
Beaux-Arts	1 523		1 570		3,1%	0,33%	0,34%
Cultes	36		36		0,0%	0,01%	0,01%
Finances	116 312	326	117 421	326	1,0%	25,50%	25,48%
Postes, télégraphes et téléphones	94 105	11 706	102 518	11 775	8,9%	20,63%	22,25%
Marine	30 678		30 001		-2,2%	6,73%	6,51%
Guerre	37 066		30 204		-18,5%	8,13%	6,55%
Travaux publics	20 713	1 076	20 362	1 082	-1,7%	4,54%	4,42%
Justice	12 303	1 067	12 331	1 067	0,2%	2,70%	2,68%
Agriculture	7 149	3 390	7 380	3 598	3,2%	1,57%	1,60%
Intérieur	5 432	230 820	5 432	230 820	0,0%	1,19%	1,18%
Commerce	2 376		2 688		13,1%	0,52%	0,58%
Colonies	1 093		1 262		15,5%	0,24%	0,27%
Travail	327		405		23,9%	0,07%	0,09%
Totaux [indiqués]	447 101	261 503	461 724	262 078	3,3%	98,02%	100,20%
Totaux [recalculés]*	456 149	261 503	460 797	262 078	1,0%	100,00%	100,00%
Ensemble [indiqué]	708 604		723 802		2,1%		
Ensemble [recalculé]*	717 652		722 875		0,7%		
soit un écart		9 048		-927			
<i>Ensemble des "fonctionnaires de l'État" annoncé en introduction</i>	442 063		608 511**				

* Rien, dans le rapport, ne permet d'expliquer ces écarts concernant les agents de l'État. ** Ce nombre comprend les militaires non-compris en 1906. Ils ont été retranchés par F. Faure pour le tableau présenté - Source : d'après le tableau I. p. 12 dans SGF, *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires*, Paris, Imprimerie nationale, 1908, 80 p.

Le tableau I.9 qui précède résume les principaux enseignements des états ministériels reproduits par Fernand Faure. Ceux-ci faisaient état d'un volume compris entre 447 101 (total indiqué) et 456 149 (total recalculé) fonctionnaires, employés et ouvriers civils de l'État pour 1906 et entre 460 797 (recalculé) et 461 724 (annoncé) pour 1907. Ces totaux, ajustés par Fernand Faure, ne correspondaient pas tout à fait à ceux que les états ministériels annonçaient. Comme le statisticien l'expliquait en introduction de son rapport, ceux-ci comptabilisaient 442 063 agents pour 1906 et 608 511 pour 1907, ce qui l'avait conduit à cette précision :

⁸⁰³ Jean-Baptiste MOHEAU, *Recherches et considérations sur la population de la France*, op. cit., p. 109.

« Nous avons bien quelques raisons de croire que le nombre des fonctionnaires de l'État, en France, tend plutôt à augmenter qu'à diminuer. Mais de là à pouvoir admettre, dans le court espace d'une année, une augmentation de 166 448 unités, il y a loin. »⁸⁰⁴

Examinant les « chiffres globaux des divers ministères », il avait pu constater que cette augmentation concernait principalement la Guerre et la Marine (dont les effectifs avaient augmenté de 148 686 unités) :

« Est-ce que notre appareil militaire aurait été fortifié dans d'aussi notables proportions entre le 1^{er} janvier 1906 et le 1^{er} janvier 1907 ? Non assurément. Les augmentations relevées tiennent uniquement à ce que l'on a compris, dans le tableau de 1907, des catégories d'agents, les officiers et assimilés, les sous-officiers, les caporaux et soldats rengagés, qui avaient été exclus de celui de 1906. Qui a tort, qui a raison en la circonstance ? Nous n'avons point à le dire ici. Mais ce que nous avons le droit d'affirmer c'est qu'il est essentiel qu'une règle uniforme soit adoptée. »⁸⁰⁵

Ce premier biais des états ministériels relevait donc d'une question qui n'avait pas trouvé de solution depuis le tournant du siècle : qu'est-ce qu'un fonctionnaire ? L'état demandé par la loi de finances d'avril 1905 ne spécifiant pas le périmètre concerné, les ministères pouvaient donc choisir le type de personnel à comptabiliser. Ce n'était malheureusement pas le seul obstacle à une comparaison entre les deux états. Certes, les ministères avaient bien fourni des chiffres concernant leurs effectifs au 1^{er} janvier 1906 et 1907, mais au moins l'un d'entre eux n'avait pas considéré nécessaire de les mettre à jour. Comme le signalait Fernand Faure (et comme on peut le constater dans le tableau I.9), le ministère de l'Intérieur avait fourni les mêmes chiffres, à l'unité près, d'une année sur l'autre. Le statisticien en concluait que « bien que des différences certaines existent », il ne pouvait donc « évaluer [ce] chiffre »⁸⁰⁶.

Pour toutes ces raisons, il n'est pas possible de tirer des conclusions solides du rapprochement de ces statistiques avec celles de l'*essai de recensement* de Victor Turquan (voir les tableaux I.5 et I.7 *supra*) qui, d'ailleurs, n'était pas cité. Quelques observations méritent toutefois d'être soulignées du point de vue de l'évolution des structures. En premier lieu, l'apparition du troisième T des PTT dans les noms des ministères considérés. En réalité, les téléphones, dont l'exploitation avait été concédée à une société générale des téléphones à partir de 1879, avaient été intégrés dans le monopole d'État à partir de 1889. Le réseau téléphonique n'en était toutefois qu'à ses balbutiements et la question principale resta, jusqu'à la veille de la Grande Guerre, celle du mode de financement de son développement.⁸⁰⁷ Depuis le milieu des années 1890, l'administration des Postes et télégraphes avait, le plus souvent, relevé d'un ministre du Commerce, de l'Industrie et des Postes et télégraphes, voire, d'un ministre des Travaux

⁸⁰⁴ *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires* [1908], *op. cit.*, p. 10.

⁸⁰⁵ *Ibid.*, p. 10-11.

⁸⁰⁶ *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires* [1908], *op. cit.*, observation n°4 dans le tableau I. p. 12.

⁸⁰⁷ Pierre MUSSO, « Aux origines de "l'autonomie" des télécommunications françaises, la loi de 1923 », *op. cit.*, p. 101-105.

publics, des Postes et télégraphes et, le terme « téléphones » – dont l'adoption officielle ne serait entérinée que dans les années 1920 – n'apparaissait jamais⁸⁰⁸. Sa mention dans les catégories du recensement laisse entendre l'importance croissante des services concernés au sein de l'administration des Postes et télégraphes. Il est en l'état impossible de savoir s'il s'agissait de l'effet d'une variation du périmètre des agents pris en considération ou d'une véritable augmentation des agents relevant de ces services, mais l'effectif indiqué pour ce département était nettement supérieur à celui que Victor Turquan indiquait dix ans auparavant. D'après les états de 1906 et 1907, les Postes et télégraphes constituaient d'ailleurs toujours l'un des principaux employeurs aux côtés de l'Instruction publique et les Finances. À eux trois, ces départements représentaient 74% des agents de l'État comptabilisés en 1906, et presque 76% en 1907.

La structure globale, telle qu'elle ressortait des états pour 1906-1907 était d'ailleurs très proche de celle que Victor Turquan avait présentée pour 1896. Deux transformations majeures étaient toutefois intervenues. L'administration des Cultes – qui comptait pour 10 à 11% du total des effectifs comptabilisés par l'ancien chef de la SGF pour 1896 – ne pesait désormais plus que 0,01% dans les états ministériels pour 1906-1907. Il s'agissait là d'une conséquence directe de la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905 – qui avait réglé, au passage, la question de la comptabilisation des ministres des cultes parmi les fonctionnaires. Cette réduction des effectifs ne correspondit toutefois pas à une soudaine économie budgétaire. Comme l'expliquait Marcel Marion, la suppression du budget des cultes n'avait pas rendu la somme de 42 114 938 millions de francs qui y était inscrite immédiatement disponible :

« L'article 11 de ladite loi attribuait aux ministres des cultes, âgés de plus de 60 ans révolus et ayant exercé pendant 30 ans au moins des fonctions ecclésiastiques reconnues par l'État, une pension annuelle et viagère des 3/4 de leur traitement, de moitié à l'âge de 45 ans et après 20 ans d'exercice, jusqu'à un maximum de 1 500 [francs] et avec réversibilité pour moitié aux veuves et orphelins mineurs ; à défaut de ces conditions d'âge et de service, pendant 4 ans, une allocation égale à leur traitement la 1^e année, aux 2/3 la seconde, à moitié la 3^e et au quart la 4^e : dans les communes de moins de 1 000 habitants et pour les ministres continuant à y remplir leurs fonctions la durée de chacune de ces périodes devait être doublée. Et ce qui, toutes ces déductions opérées, devait rester disponible du budget des cultes était attribué aux communes par la loi de séparation. »⁸⁰⁹

Seconde transformation remarquable : la création d'un ministère du Travail en 1906⁸¹⁰. L'importance prise par les administrations sociales créées depuis le début des années 1890 au sein du ministère du Commerce – office du Travail (1891), direction du

⁸⁰⁸ D'après une vérification au *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, pour les années 1890-1910, la mention commune des « employés » ou, plus rarement de l' « administration » des « postes, télégraphes et téléphones » énoncés conjointement apparaît à partir de 1908.

⁸⁰⁹ Marcel MARION, *Histoire financière de la France*, t. VI : 1876-1914, *op. cit.*, p. 296.

⁸¹⁰ Sur les conditions de création de ce ministère, voir : Didier RENARD, « Un train peut en cacher un autre. La création du ministère du Travail et de la prévoyance sociale en 1906 », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, 2001, p. 79-103.

Travail (1899) puis direction de l'Assurance et de la prévoyance sociale (1900) – s'était d'abord traduite par sa mention explicite dans l'intitulé du ministère du Commerce, de l'Industrie et du Travail, dont Gaston Doumergue avait pris les rênes en mars 1906. Elle avait ensuite été institutionnalisée par le gouvernement de Georges Clemenceau qui, en octobre 1906, créa un ministère de plein exercice. René Viviani devint ainsi, le 25 octobre 1906, le premier ministre du Travail et de la prévoyance sociale⁸¹¹. Celui-ci regroupait les trois directions précitées et celle de la Mutualité (créée au ministère de l'Intérieur en 1903)⁸¹². Comme on a pu le constater dans le chapitre précédent, dans la seconde moitié des années 1890 la dénonciation du fonctionnarisme visait particulièrement les lois sociales, perçues comme intrinsèquement génératrices d'un nombre excessif de fonctionnaires. Pour 1906 et 1907, le volume des agents nés de ces lois était évalué respectivement à 327 et 405 agents, soit moins de 0,1% du total des civils comptabilisés dans les états budgétaires.

De leur côté, Jacques Bertillon et Lucien March élaborèrent, sur la base des bulletins individuels reçus jusque-là, une « étude démographique de 12 875 familles recensées »⁸¹³. Quelques mois auparavant, à l'occasion de la session de Copenhague de l'Institut international de statistique où il était intervenu sur « les statistiques de familles », Lucien March avait fait part de cette enquête en cours en des termes qui laissaient pourtant entendre un dépouillement bien plus avancé :

« En France, sur la proposition du Conseil supérieur de statistique, une enquête est en cours d'exécution, concernant la situation de famille des fonctionnaires. (...) Le dépouillement de cette enquête, qui atteint actuellement plus de 200 000 familles permettra d'analyser avec détail l'état démographique des diverses classes de fonctionnaires, celui des ouvriers, celui des employés inférieurs, celui des employés supérieurs, etc. les divisions procédant à la fois par catégories d'emploi et suivant les taux des émoluments. »⁸¹⁴

Le rapport qu'il présenta avec Jacques Bertillon, certes plus long que celui de Fernand Faure, concernait en réalité principalement des agents (cantonniers et

⁸¹¹ 1906 René Viviani, 1^{er} ministre du Travail et de la prévoyance sociale : l'émergence du droit du travail à la Belle Époque, Cahier n°8 du groupe régional d'Ile-de-France du CHATEFP. Actes de la Conférence débat du 15 novembre 2011 au ministère du Travail, de l'emploi et de la santé, Aubervilliers, Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (Direccte), 2012 [En ligne : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DIRECCTE_Viviani_2012.pdf].

⁸¹² Voir le tableau « La constitution des ministères sociaux (1880-1940) » dans Bernard FRIOT, « Les ministères sociaux et leurs services centraux de 1946 à nos jours », *Revue française des affaires sociales*, vol. 50, n° 1, Mars 1996, p. 144-145 ; sur l'histoire du ministère du Travail, ses enjeux et les nouvelles pistes récemment ouvertes par l'historiographie, voir Vincent VIET, « Cent ans de relations sociales : un fil d'Ariane pour une histoire du ministère du Travail ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, 2001, p. 105-119 ; ainsi que Alain CHATRIOT, Odile JOIN-LAMBERT et Vincent VIET (dir.), *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006.

⁸¹³ « Deuxième partie. Étude démographique de 12 875 familles recensées » par Jacques Bertillon et Lucien March, dans *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires* [1908], *op. cit.*, p. 14-45, et tableaux annexes p. 51-78.

⁸¹⁴ Lucien March, « Les statistiques des familles » [rapport présenté à la session de l'IIS à Copenhague en 1907], *Bulletin de l'institut international de statistique*, vol. XVII, 1908, p. 219*-220*.

« ouvriers divers ») de la ville de Paris. Les agents de l'État n'étaient représentés qu'au travers du dépouillement de 1 603 bulletins individuels en provenance d'administrations centrales des ministères, complétés par les informations tirées d'un « relevé » communiqué par le ministère des Finances « portant sur 966 employés des administrations centrales de son département »⁸¹⁵. L'étude établissait, notamment, « sous réserve d'une comparaison attentive des âges », le fait que la proportion d'agents célibataires « parmi les employés des administrations centrales ne [paraissait] pas anormale ». Elle était en effet de 29% pour le total, et de 25% une fois éliminés les « employés âgés de moins de 25 ans », alors que, dans la population parisienne masculine de 25 à 60 ans, elle dépassait les 27% selon les auteurs – qui prenaient soin de préciser qu'elle n'était « que de 20% dans la France entière »⁸¹⁶. En tenant uniquement compte des personnes mariées ou ayant été mariées, ils évaluaient à 136 le nombre d'enfants vivants pour 100 employés des administrations centrales et à 205 pour 100 ouvriers. Comparant ce résultat à la moyenne de 157 enfants vivants pour 100 familles à Paris en 1901, les auteurs constataient que « le nombre moyen des enfants vivants [était] donc plus faible dans les familles de fonctionnaires des administrations centrales [et] plus élevé dans les familles ouvrières » de la ville de Paris. Ils précisaient toutefois qu'avant d'en tirer la moindre conclusion, il faudrait « tenir compte de l'âge et de la durée de mariage » des agents concernés, ce qui n'était pas possible compte tenu des lacunes de l'enquête à ce stade.⁸¹⁷ Ils adoptaient la même prudence lorsqu'ils constataient que le nombre moyen d'enfants survivants pour 100 personnes susceptibles d'en avoir était « sensiblement plus grand parmi les ouvriers [de la ville de Paris] que parmi les employés [des administrations centrales] », parmi lesquels il augmentait « avec le traitement ». Ce dernier s'élevant lui-même logiquement avec l'âge, les auteurs se refusaient à toute conclusion hâtive concernant son influence en l'absence de comparaison possible avec la durée de mariage des employés⁸¹⁸. Ces quelques exemples, choisis parmi les principaux constats dressés au sujet des employés des administrations centrales⁸¹⁹, témoignent d'une tonalité très éloignée de celle des études statistiques publiées par Jacques Bertillon dans le *Bulletin* de l'Alliance nationale. Les lacunes d'une enquête sur « les familles des fonctionnaires » basée sur les bulletins reçus de quelques administrations centrales et d'ouvriers de la ville de Paris étaient constamment soulignées. Pour les auteurs, il s'agissait surtout d'établir, outre quelques

⁸¹⁵ Voir la reproduction de la partie concernant les administrations centrales dans les deux tableaux principaux en annexe n°26, p. 736.

⁸¹⁶ *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires* [1908], *op. cit.*, p. 19.

⁸¹⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁸¹⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁸¹⁹ L'étude était beaucoup plus fouillée concernant les ouvriers, dont les bulletins, plus nombreux et complets, avaient autorisé les auteurs à aller plus loin dans l'analyse statistique. Ils n'en étaient pas moins conscients des lacunes de l'enquête, toujours présentée comme provisoire, et prudents quant aux conclusions à en tirer.

hypothèses de travail, une méthode d'analyse des bulletins individuels lorsque ceux-ci seraient, comme ils l'espéraient, communiqués en nombre suffisant.

Le principal enseignement qui fut tiré de cette initiative était d'ailleurs méthodologique. Dans son rapport, Fernand Faure insista tout particulièrement sur le fait que, pour savoir si la France avait « ou non plus de fonctionnaires qu'il ne lui en faudrait raisonnablement pour la bonne marche de ses services publics », il fallait mener un véritable recensement des fonctionnaires. Pour le statisticien, la réponse était en réalité déjà entendue et l'objectif d'une telle statistique était d'identifier les modalités d'une éventuelle réduction des effectifs :

« Si elle en a trop, comme beaucoup le prétendent, quels sont, au juste, les retranchements qu'il conviendrait d'opérer ? Combien de milliers d'individus pourrait-on rendre à l'agriculture, à l'industrie, au commerce, en ramenant à de justes limites la légion des fonctionnaires ? De combien de millions pourrait-on alléger le budget des dépenses de l'État, des départements et des communes ? »⁸²⁰

Pour répondre à ces questions, Fernand Faure considérait qu'il n'était pas possible de se contenter des états fournis par les ministères dans le cadre des projets de loi de finances. Les données budgétaires n'étaient pas considérées comme fiables :

« Certains statisticiens ont cru qu'il leur suffisait de feuilleter les volumes de nos budgets des dépenses pour y découvrir le nombre de nos fonctionnaires. Mais, sans vouloir diminuer aucunement le mérite de ces honorables et laborieux confrères, on a le droit d'affirmer que leurs chiffres sont très loin de donner satisfaction à 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 des ouvriers et employés qui, chaque jour, y sont occupés. On a beau trouver dans les 8 à 900 chapitres de nos budgets des dépenses de précieux détails sur le nombre de telle ou telle catégorie de nos fonctionnaires, on n'y trouve pas les éléments d'un véritable dénombrement. Tous les agents de l'État ne sont pas mentionnés dans les divers chapitres des budgets des dépenses sur les crédits desquels ils sont rémunérés. Et, pour un assez grand nombre de fonctions, les chiffres fournis sont plutôt des chiffres moyens annuels que des chiffres rigoureusement exacts à un moment donné. »⁸²¹

Allusion à peine voilée – par un cosignataire du rapport Ballue de 1886 – aux travaux de Victor Turquan. Ce dernier était décédé un an plus tôt et, bien qu'il fut membre de la commission de la statistique des fonctionnaires dès 1905, son *essai de recensement* ne fut mentionné à aucun moment dans le rapport préliminaire. Pour la commission, le recensement des fonctionnaires ne pouvait passer, comme la plupart de ses membres l'avaient affirmé quelques années auparavant pour les professions, que par des bulletins individuels. Le recensement des professions, tel qu'il avait été réalisé dans le cadre du recensement général de la population de 1896 et publié en 1901 était d'ailleurs, lui aussi, considéré comme peu fiable. Pour Fernand Faure, qui renvoyait aux sections 9A et 9B du volume publié en 1901⁸²², « par sa nature même et par les conditions dans

⁸²⁰ *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires* [1908], *op. cit.*, p. 6.

⁸²¹ *Ibid.*, p. 7.

⁸²² Voir la reproduction en annexe n°16, p. 722.

lesquelles il [était] opéré », il était « encore très imparfait » et ses « garanties d'exactitudes [étaient] médiocres ». De surcroît, le statisticien mettait en doute « la valeur des notions et des classifications admises par les auteurs du recensement professionnel, dans leur nomenclature des différentes professions se rattachant aux services publics ». Il en appelait alors à un vœu du Conseil supérieur de statistique qui recommanderait la réalisation d'un véritable recensement dont une note fournirait la méthode et, surtout, la définition de la fonction publique qui faisait toujours défaut⁸²³. Dans la conclusion générale du rapport préliminaire, signée par Yves Guyot au nom de la commission, « l'insuffisance des tableaux remis au Parlement, dans les conditions où ils paraissent avoir été exécutés », ainsi que les lacunes de l'exploitation des bulletins individuels, étaient à nouveau soulignées. La commission appelait à la réalisation d'une statistique « au moyen de bulletins nominatifs » et demandait que les « états fournis par les diverses administrations » soient au moins établis « d'après un modèle uniforme et suivant des instructions évitant toute divergence d'appréciation ». Elle faisait, notamment, les recommandations suivantes :

« Le tableau comprendra toutes les personnes rétribuées en tout ou partie, soit sur le budget de l'État, soit sur les budgets départementaux ou communaux à l'exception du personnel des armées de terre et de mer. On ne portera que les personnes exerçant leur fonction à la date du recensement. Pour chaque nature de fonction, on indiquera le nombre des personnes en distinguant les catégories suivantes :

- I. Personnes rétribuées sur le budget de l'État
- II. — — — des départements.
- III. — — — des communes »

En outre, la commission proposait d'établir des subdivisions à ces catégories afin de permettre de distinguer les agents selon qu'ils recevaient un traitement fixe ou non, qu'ils cumulaient plusieurs emplois publics ou un emploi public avec un emploi privé, en distinguant les ouvriers des autres agents et en indiquant la situation de chaque agent « du point de vue de la retraite » (rattachement à la loi de 1853, pensions de la caisse nationale des retraites (loi de 1886), pensions militaires, spéciales, ou sans pension). Enfin, la commission appelait à la poursuite des envois des bulletins individuels, considérés comme « une mine de renseignements démographiques du plus haut intérêt dont il n'existe d'analogue nulle part ». Les administrations qui n'avaient pas encore répondu à l'enquête portant sur les effectifs à la date du 1^{er} janvier 1906 ou du 1^{er} février 1907, étaient ainsi invitées à établir des bulletins à la date du 1^{er} janvier 1908 et à les transmettre à la SGF pour dépouillement centralisé⁸²⁴.

À ce stade, la commission de la statistique des fonctionnaires avait donc échoué à remplir son premier objectif : réaliser un recensement des fonctionnaires au 1^{er} janvier 1906. Mais au fil de ses travaux, la nature de ses ambitions avait évolué. En faisant de leur échec une force, ses membres avaient finalement, par une analyse critique des

⁸²³ *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires* [1908], *op. cit.*, p. 7-11.

⁸²⁴ *Ibid.*, p. 45-47.

données ministérielles, élaboré une méthode de recensement qui permettrait d'obtenir des résultats fiables. En ce sens, cette commission participait du mouvement d'ensemble amorcé avec la statistique des professions. Les statisticiens qui s'étaient impliqués dans les commissions précédentes, avaient trouvé dans celle des fonctionnaires un nouveau moyen de souligner la nécessité d'une rationalisation du recours aux statistiques par le pouvoir politique. La multiplication des débats relatifs aux fonctionnaires au cours des années 1900 allait ainsi leur permettre d'affirmer une véritable expertise professionnelle sur ce terrain.

Combien de divisions ? Du fonctionnarisme au syndicalisme des fonctionnaires

En dépit de leurs nombreuses lacunes, les états produits par les ministères à l'occasion des lois de finances constituaient une source officielle d'information sur le nombre des fonctionnaires. À ce titre, ils furent donc repris et commentés à l'occasion de divers débats relatifs aux fonctionnaires. L'un des premiers effets de cette publicisation fut de transformer la nature même des dénonciations du fonctionnarisme qui reposaient initialement sur une représentation commune, parce que non quantifiée, du nombre excessif des fonctionnaires. Les débats qui eurent lieu à l'occasion de la création du ministère du Travail sont, à ce titre, très révélateurs d'un changement de climat qui, amorcé dès le tournant du siècle, fut entériné par la publication des états budgétaires. On retrouve ici le député Charles Beauquier qui, lors de la discussion du budget de l'Instruction publique pour 1906, était revenu à la charge contre le fonctionnarisme. Contrairement à ses interventions dans les années 1890, il s'agissait désormais de dénoncer le nombre des fonctionnaires en lui-même et non plus les créatures du bonapartisme. Il avait ainsi proposé à la Chambre, pour permettre une augmentation des traitements du « petit personnel », de mettre en place un système consistant à « supprimer au moins la moitié des fonctionnaires », sur la base d'un non remplacement des « fonctionnaires inutiles » au fur et à mesure « des extinctions ou des mises à la retraite ». S'il fut applaudi, la teneur humoristique des prises de parole qui suivirent atteste qu'il ne fut pas pris au sérieux. En outre, aucun des intervenants suivants, député ou ministre de l'Instruction publique, ne lui répondit sur ce point⁸²⁵. En novembre 1906, la création du nouveau ministère du Travail lui offrit une nouvelle occasion de fustiger l'augmentation du nombre des fonctionnaires :

« C'est un fait indiscutable, que tout le monde a depuis longtemps reconnu, que nous avons trop de fonctionnaires. (*Très bien ! très bien !*) La France est le pays qui en a le plus et dont l'administration coûte le plus cher ; c'est reconnu par les hommes de tous les partis. Depuis 1870 le nombre des fonctionnaires a quadruplé. Nous approchons de l'époque où tous les Français seront fonctionnaires et décorés. (*Très bien ! très bien ! – On rit.*) M. Clemenceau a toujours professé les

⁸²⁵ Deuxième séance du 8 février 1906, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 28 février 1905, p. 589

mêmes opinions et, dès son arrivée au pouvoir, il s'est posé comme un grand réformateur de l'administration française, cherchant des économies et des simplifications de rouages. (...) Par quelle singulière inconséquence M. le président du conseil, si réformateur en paroles de l'administration, débute-t-il par une demande de crédits nouveaux et par la création de nouveaux fonctionnaires? Il dit très bien – on a toujours dit la même chose toutes les fois qu'il s'est agi de nous dorer la pilule pour nous faire avaler la création de nouveaux ministères; c'était déjà la thèse de Gambetta! – M. Clemenceau dit : cela ne coûtera rien. Il n'y aura qu'un simple déplacement de services, mais le budget ne sera pas grevé. Nous savons trop ce que cela veut dire. Nous avons vu par expérience, toutes les fois qu'on a créé un ministère nouveau, que, très peu de temps après, on venait demander des crédits supplémentaires et des augmentations de personnel. La création d'un ministère est un merveilleux bouillon de culture pour le développement du fonctionnarisme. (*Très bien ! très bien ! sur divers bancs à droite*). »⁸²⁶

En dépit des exclamations encourageantes pendant son discours, le député ne recueillit aucun véritable soutien. René Viviani déclara quant à lui que, « quoi qu'en pense M. Beauquier », en procédant à la « concentration » des services réunis par le ministère du Travail et de la prévoyance sociale le gouvernement avait mis fin à une « dispersion regrettable de services » et fait en sorte d'assurer une « unité de gestion et de direction aux intérêts et aux droits des travailleurs ». En outre, Charles Beauquier lui-même vota pour « l'ouverture de crédits supplémentaires applicables à la création du ministère du Travail » qu'il venait de contester⁸²⁷. Offrant un nouvel exemple de la disparition du consensus relatif à la dénonciation du fonctionnarisme, cet échange fut suivi, quelques mois plus tard, d'un nouveau commentaire de la part d'un autre contempteur historique du nombre excessif de fonctionnaires, Gustave de Molinari. En août 1907, il signala la statistique des fonctionnaires annexée au projet de budget pour 1908 dans sa chronique du *Journal des économistes* :

« D'après la statistique officielle annexée au projet de budget pour 1908, la France a l'avantage de posséder : 1° 608 511 fonctionnaires et agents rétribués sur le budget de l'État ; 2° 262 078 payés sur les budgets départementaux et communaux. Total : 870 589 fonctionnaires.

On compte, parmi les fonctionnaires de l'État, 117 983 pour les finances, 12 331 pour la justice, un bon nombre d'entre eux nécessités par le maquis administratif. (...) Il n'est pas étonnant qu'il faille tant de fonctionnaires en France, puisque l'affaire la plus simple donne lieu à tant d'écritures inutiles. »⁸²⁸

Cette diatribe classique contre la bureaucratie s'accompagnait d'un commentaire inédit. L'économiste, qui cherchait à critiquer la création nouvelle du ministère du Travail, ne put le faire sur la base des effectifs comptabilisés par l'état ministériel. Relevant que les agents du nouveau ministère étaient au nombre de 405 et dressant la liste des émoluments des agents de l'administration centrale – telle qu'elle venait d'être fixée au *Journal officiel* – l'auteur concluait :

⁸²⁶ Séance du jeudi 8 novembre 1906, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés* 9 novembre 1906, p. 2430.

⁸²⁷ *Ibid.*, p. 2445.

⁸²⁸ Gustave de MOLINARI, « Chronique. Statistique des fonctionnaires et rouages administratifs », *Journal des économistes*, 2 août 1907, p.310-311.

« C'est, à la vérité, un bien faible *item* à ajouter à notre budget de 4 milliards, mais le ministère du Travail ne demeurera pas inactif, et Dieu sait ce que coûteront aux contribuables les produits de son activité. »⁸²⁹

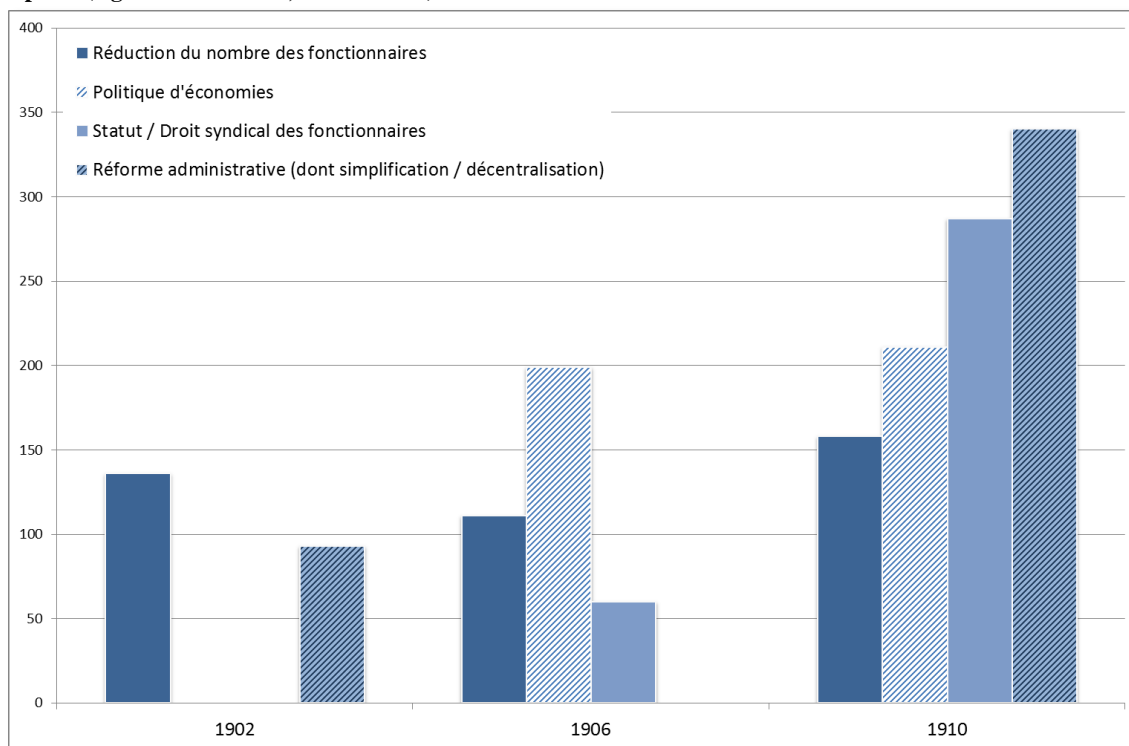
Transformations politique et juridique du rapport à l'État et publications de statistiques officielles concernant le nombre des fonctionnaires semblaient ainsi se conjuguer pour neutraliser, non pas les critiques de la bureaucratie ou du nombre excessif des fonctionnaires, mais les argumentations péremptoires relatives au fonctionnarisme. Cela n'impliqua pas pour autant une disparition des fonctionnaires et de la question de leur nombre dans les débats publics, bien au contraire.

Comme je l'indiquais plus haut, le milieu des années 1900 constitua en effet une période d'intensification des débats relatifs aux fonctionnaires dont témoignent, par exemple, la *Revue politique et parlementaires* (graphique I.2 supra) ou les *Annales de la Chambre des députés* (graphique I.9). En 1919, James W. Garner soulignait que « dans les années qui [précédèrent] le début de la Grande Guerre, la proposition d'une réorganisation du système administratif de la France occupait une place centrale parmi les questions de politique intérieure française ». Il notait ainsi que, « lors de la campagne pour les élections législatives de 1910, aucune autre question, exceptée la représentation proportionnelle, n'[avait] été aussi frénétiquement discutée par les candidats » : parmi les 597 députés élus en 1910, 346 d'entre eux (c'est-à-dire près de 60%) avaient fait de la réforme administrative une de leurs promesses.⁸³⁰ L'analyse des thématiques retenues par les auteurs du rapport sur les engagements des députés élus en 1902, 1906 et 1910 atteste ainsi de l'ampleur du phénomène :

⁸²⁹ *Ibid.*, p. 312. Dans ses mémoires, Joseph Paul-Boncour, qu'André Viviani avait nommé directeur de son cabinet et directeur du personnel, rapporte que l'installation des services du nouveau ministère « ne manqua pas de pittoresque » : « le ministère avait été créé, mais rien n'avait été prévu. Même les crédits. Il fallut écrire nos premières décisions sur du papier que nous allâmes acheter dans une librairie de la rue de Bellechasse. Mais quel joyeux tumulte, laborieux et constructif, animait les jeunes hommes que nous étions alors » : Joseph PAUL-BONCOUR, *Entre deux guerres*, t. 1 : 1877-1918, *op. cit.*, p. 170.

⁸³⁰ James W. GARNER, « Administrative Reform in France », *op. cit.*, p. 17.

Graphique I. 11 : Fonctionnaires, réforme administrative et économies dans les engagements électoraux des députés (législatives de 1902, 1906 et 1910)



Source : d'après le classement méthodique des *rapports faits au nom de la commission chargée de réunir et de publier les textes authentiques des programmes et engagements électoraux des députés* – dits « Barodet ».

Érigées en argument électoral, les promesses de réformes administratives pouvaient concerner diverses thématiques anciennes, mais une nouveauté avait fait son apparition. Le détail du rapport relatif aux engagements de 1910 est, à ce titre, très instructif. Le rapporteur, Camille Fouquet (député de l'Eure, non-inscrit, ex-Union des droites) constatait que beaucoup de députés avaient « inscrit la réforme administrative dans leur cahier de réforme (...) sans autre explication ». Parmi ceux qui avaient donné quelques précisions, trois thèmes dominaient. La réforme administrative entendue comme instrument de la décentralisation regroupait le plus grand nombre de députés (l'auteur citait 73 noms). Pour beaucoup d'entre eux, réforme administrative et décentralisation étaient par ailleurs associées au thème des économies (93 noms cités, y compris certains des précédents), pour la réalisation desquelles la réduction du nombre des fonctionnaires – en dépit d'une rubrique propre déjà bien nourrie – était parfois évoquée. Enfin, et surtout, le thème du statut faisait une apparition remarquable :

« Il n'y a pas de corrélation absolue entre la réforme administrative, le statut et le droit syndical des fonctionnaires. On peut évidemment concevoir l'une séparée de l'autre et la meilleure preuve est que des projets de statut des fonctionnaires ont été déposés qui étaient tout à fait indépendants de la réforme administrative proprement dite.

Cependant l'une et l'autre réforme se sont le plus souvent trouvées rattachées dans nos professions de foi, certains de nos collègues ne séparant pas, selon l'expression de M. Héritier la réforme

administrative "d'un statut des fonctionnaires qui en précisant leurs droits et leurs devoirs, fixera avec plus de justice leur avancement et mettra fin aux abus du favoritisme". »⁸³¹

Pour beaucoup de députés, ces trois thématiques allaient ensemble. Ainsi Albert Thomas, nouvellement élu député socialiste de la Seine, considérait que la décentralisation devait permettre une réforme administrative. Celle-ci était en partie présentée comme une réponse au fait qu'il y avait « trop de fonctionnaires parasites (sous-préfets, trésoriers-payeurs généraux, etc., etc.) ». Dans le même temps, il soulignait la nécessité de faire « aboutir le statut des fonctionnaires ». En donnant « plus d'initiative aux fonctionnaires », celui-ci constituerait une condition nécessaire à la réalisation d'économies car « si les fonctionnaires [en] profitaient », ils chercheraient « à en faire »⁸³². Le rapporteur comptabilisait 95 députés liant la question du statut des fonctionnaires et de la reconnaissance ou, plus souvent, du refus des droits syndicaux et du droit de grève, à la réforme administrative.

Ces promesses électorales venaient surtout entériner une intensification des débats relatifs aux droits et obligations des fonctionnaires au cours des cinq années précédentes. L'exemple de la *Revue politique et parlementaire* est, ici encore, très parlant : sur les dix-huit articles traitant des fonctionnaires publiés entre 1905 et 1908 (graphique I.2), quatorze concernaient la question du statut et des droits syndicaux. L'importance de ces débats trouve son origine dans les revendications croissantes des fonctionnaires. Cette histoire est très bien connue, notamment grâce aux travaux de Jeanne Siwek-Pouydesseau : la « prise de conscience des fonctionnaires au milieu du XIX^e siècle » s'était d'abord manifestée par la création de sociétés de secours mutuels et, surtout, sous la forme de publications (gazettes, revues ou journaux) administratives⁸³³. Au cours de cette période, si certaines voix s'élevaient pour que les fonctionnaires et employés – notions elles-mêmes peu précises – obtiennent des garanties au moyen d'un « état » ou d'une « charte », aucune tentative de réglementation des fonctions publiques n'aboutit. Le principal obstacle consistait en un « principe fondamental et intangible : l'autorité ministérielle qui ne pouvait souffrir de limite ; l'organisation des services ne pouvait être que fixé par décrets et constamment

⁸³¹ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, *Rapport fait au nom de la commission chargée de réunir, de publier et d'analyser les textes authentiques des programmes et engagements électoraux (élections des 24 avril et 8 mai 1910)*, n°385 : annexe au procès-verbal de la séance du 25 octobre 1910, Paris, Imprimerie de la Chambre des Députés, Motteroz, 1910, p. 34-46 (citation p. 39).

⁸³² *Ibid.*, p. 34 et 40 ; le député socialiste exposa, deux ans plus tard, ses vues concernant le statut, qui impliquait pour lui l'attribution des droits syndicaux et du droit de grève aux fonctionnaires dans : Albert THOMAS, « Le socialisme et les fonctionnaires », *Revue socialiste*, n° 333, Septembre 1912, p. 193-213.

⁸³³ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide, 1848-1948*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1989, p. 20-28 ; à ce sujet, voir aussi : Guy THUILLIER, « Aux origines du syndicalisme des fonctionnaires. La presse administrative en 1848-1849 », *La revue administrative*, vol. 22, n° 130, Juillet 1969, p. 432-443 ; et Guy THUILLIER, « Pour une histoire de la presse administrative (1869-1914) », *La revue administrative*, vol. 28, n° 164, Mars 1975, p. 128-140.

modifiable »⁸³⁴. Avec l'augmentation des effectifs, tandis que les « titres, grades, carrières, traitements [et] sanctions [variaient] selon les services », les critiques relatives au « manque d'uniformité des règles de fonctionnements » se firent plus nombreuses. À mesure que les républicains procédaient à des épurations, même partielles, et des sanctions politiques, la revendication d'une certaine « autonomie des fonctionnaires par rapport aux gouvernants » apparut peu à peu. Mauvaise organisation des services et instabilité politique du personnel conduisirent à une situation qui, dans certains départements, tel que celui des Postes et télégraphes, était jugée « explosive dès le début du siècle »⁸³⁵. La situation avait beaucoup évolué depuis la fin du XIX^e siècle car, si les fonctionnaires s'étaient vu interdire la formation de syndicats dans le cadre de la loi de 1884 sur les syndicats ouvriers, celle de 1901 sur les associations leur était applicable. Comme Jeanne Siwek-Pouydesseau le souligne, en réalité les discussions qui précédèrent l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1901 ne donnèrent jamais lieu à l'évocation des fonctionnaires, mais « par sa généralité », elle permettait « toutes les formes d'associations entre agents publics, qu'ils appartiennent ou non au même service ». Si des débats eurent lieu concernant l'application stricte de l'article 21 de la loi qui disposait qu'il « n'était en rien dérogé à la loi de 1884 », dans la pratique, les associations professionnelles de fonctionnaires se multiplièrent, et avec elles, l'agitation syndicale dans certains secteurs, tels les Postes et télégraphes ou chez les instituteurs⁸³⁶. La situation était d'autant plus compliquée que la plupart des syndicats de fonctionnaires, créés sous la forme d'associations, se revendiquaient d'un socialisme révolutionnaire antiétatiste. Cela les plaçait d'emblée dans une position revendicative peu acceptable, non seulement par leur hiérarchie, mais plus généralement par les républicains qui, depuis la fin du XIX^e siècle, tentaient d'élaborer un système politique basé sur l'acceptation de l'État comme garant des libertés individuelles et des intérêts collectifs :

« Suppression de l'État et antiparlementarisme, critique du droit, fédéralisme professionnel et suppression de la hiérarchie ont été au cœur du mouvement syndicaliste des fonctionnaires avant 1914. Ces principes directeurs (appelés parfois syndicalisme intégral) ne furent pas acceptés

⁸³⁴ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 32-33.

⁸³⁵ *Ibid.*, p. 34-38.

⁸³⁶ *Ibid.*, p. 42-43 ; comme Olivier Beaud le rappelle, ce mouvement touchait aussi les agents intermédiaires des ministères (des rédacteurs aux sous-directeurs de bureaux), la première « association professionnelle de fonctionnaires des ministères » étant créée en avril 1904 au sein du ministère de la Marine. La multiplication de ce type d'association conduisit même à la création d'une « Union des associations professionnelles du personnel civil des administrations centrales des ministères ». À ce sujet, voir : Olivier BEAUD, « Bureaucratie et syndicalisme : Histoire de la formation des associations professionnelles des fonctionnaires civils des ministères (1870-1904) », *La revue administrative*, vol. 41, n° 244, Juillet 1988, p. 309-322 ; cet article constitue une version remaniée des deux premières parties de : Olivier BEAUD, *Aux origines du syndicalisme des cadres de la fonction publique, les associations professionnelles des fonctionnaires des ministères (1870-1914)*, Thèse de doctorat de 3^e cycle en droit public, sous la direction de Stéphane Rials, Université de Caen, Caen, 1984.

unanimement et sans nuances, mais l'ensemble des conceptions syndicales se réfèrera au socialisme au sens large. »⁸³⁷

C'est la raison pour laquelle la notion de statut des fonctionnaires s'imposa peu à peu comme l'objet d'une véritable campagne⁸³⁸. Notons-le d'emblée, celle-ci ne donna pas lieu à la moindre réalisation avant plusieurs décennies. Jeanne Siwek-Pouydesseau résume ainsi la situation, telle qu'elle se présenta de la fin du XIX^e siècle jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale :

« Les syndicats de fonctionnaires réclamaient le droit syndical et refusaient le statut ; les pouvoirs publics (du moins, la haute administration et les gouvernements conservateurs) refusaient le droit syndical et voulaient imposer un statut : le rapport des forces fit qu'il n'y eut ni droit syndical, ni statut... »⁸³⁹

L'importance de ces débats procède du fait qu'ils s'inscrivaient dans le prolongement de plusieurs questionnements évoqués depuis le début de ce chapitre. En effet, si la question du statut se posait avec plus d'urgence encore qu'auparavant, c'est en partie parce qu'au travers des données statistiques produites au cours de la période, la perception de la masse des intéressés s'était particulièrement accrue. En outre, les réflexions concernant l'attribution de droits syndicaux et, principalement du droit de grève, contribuaient aux des débats sur le périmètre couvert par les notions d'employés et de fonctionnaires en posant, ici encore, la question de la nature et des objectifs de l'État républicain.

En 1903, Louis Barthou rédigea un rapport concernant un projet de réforme de la loi de 1884 sur les syndicats ouvriers. Parmi diverses mesures, il proposa l'extension de la liberté syndicale à l'ensemble des professions, y compris aux fonctionnaires. Il s'agissait de régulariser une situation de fait, en procédant néanmoins à une distinction entre agents d'autorité et agents de gestion. Seuls les seconds, en vertu du fait qu'ils ne détenaient pas de « portion de la puissance publique », auraient eu le droit de se syndiquer. L'importance de la publicisation du nombre des fonctionnaires dans la structuration de ce débat ressort très clairement de la façon dont Henry Berthélemy commenta cette proposition dans les troisième et cinquième éditions de son *traité de*

⁸³⁷ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 58.

⁸³⁸ Pour une analyse contemporaine très fouillée de la question du statut, des droits syndicaux et des enjeux politiques et sociaux de ces débats au cours de la première décennie du XX^e siècle, voir : Georges CAHEN-SALVADOR, *Les fonctionnaires : leur action corporative*, Paris, Armand Colin, 1911 ; l'auteur, maître des requêtes au Conseil d'État en 1910, fut l'un « de ceux qui comprirent le mieux le syndicalisme naissant dans la fonction publique » : Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 56.

⁸³⁹ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 233 ; outre les travaux de Jeanne Siwek-Pouydesseau, pour une mise en perspective des enjeux politiques du débat sur les droits syndicaux des fonctionnaires, on pourra consulter H. S. JONES, *The French State in Question. Public law and political argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993 ; on pourra aussi consulter Judith WISHNIA, *The Proletarianizing of the Fonctionnaires. Civil Service Workers and the Labor Movement Under the Third Republic*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1990 (centré sur les liens entre les fonctionnaires et la CGT).

droit administratif. Comme on l'a vu plus haut, dans l'édition de 1905, le juriste prônait l'attribution de droits syndicaux à tous les fonctionnaires qu'il qualifiait « de gestion ». Il se félicitait ainsi de la proposition du député des Basses-Pyrénées, dans laquelle il voyait une « consécration législative » de sa théorie de la fonction publique :

« Il n'y a aucun doute sur la portée qu'on entend donner à ce texte. M. Barthou déclare s'en référer aux indications fournies sur la question par notre collègue Bourguin dans son ouvrage sur "*l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'État*". Or la théorie de M. Bourguin est l'application exacte et le développement fidèle de celle que nous avons exposée dans la 1^e édition de ce traité. »⁸⁴⁰

Il n'était d'ailleurs pas le seul à avoir fait le rapprochement. Maxime Leroy, juriste de formation exerçant la profession de juge de paix, auteur prolifique proche des syndicalistes Victor Griffuelhes et Alphonse Merrheim, s'intéressa particulièrement à la question du syndicalisme⁸⁴¹. Partisan de l'attribution de droits syndicaux aux fonctionnaires, il publia deux ouvrages en 1906 et 1907 dans lesquels il défendait cette cause. Partant du constat selon lequel il existait bien un « problème de l'État, de l'autorité, c'est-à-dire de l'administration », il récusait l'accusation classique, formulée par l'« opinion », les « journaux » ou les « publicistes », selon laquelle les « employés de l'État seraient la cause de tout le mal » :

« Les publicistes dénoncent un pays qui, d'après la dernière statistique, comprendrait environ 800 000 fonctionnaires. Trop de services publics, trop de fonctionnaires, des fonctionnaires incompetents, paperassiers, routiniers : voilà l'avis commun. »⁸⁴²

Pour Maxime Leroy, l'une des composantes « du problème actuel de l'État » ne procédait pas du nombre des fonctionnaires mais du fait que l'on assistait à une

⁸⁴⁰ Henry BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif* [1905], *op. cit.*, p. 55-56 (citation n. 2 p. 56) ; il faisait ainsi référence à Maurice BOURGUIN, *De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'État*, conférences faites à l'école professionnelle supérieure des Postes et télégraphes (mai et juin 1902), Paris, Rousseau, 1902. L'auteur introduisait effectivement ses conférences en soulignant que, « l'État se trouve être un patron, et même le plus important de tous les patrons, car c'est lui qui occupe certainement le plus grand nombre d'ouvriers et d'employés. Aussi la conduite qu'il observe vis-à-vis d'eux doit exercer nécessairement une grande influence sur la situation des salariés dans l'industrie privée ». Il précisait d'emblée un « principe » qui lui servirait « de guide » dans la suite de ses conférences : « l'État industriel, vis-à-vis de ses ouvriers et employés, se trouve exactement dans la même situation légale qu'un patron ordinaire de l'industrie privée ». Récusant par avance toute opposition à ce point de vue qui reposerait sur la nature spécifique des fonctionnaires publics, il rappelait que « les meilleurs et les plus sages parmi les jurisconsultes ont renoncé à » donner « une définition générale » des fonctionnaires publics qui, « fort heureusement », lui importait peu. Pour l'auteur, la seule distinction essentielle relevait de la distinction entre « agents qui exercent la puissance publique », et « agents de gestion », parmi lesquels il classait aussi bien les « directeurs de ministères et les inspecteurs généraux » que les « facteurs des postes ou les ouvriers des manufactures des tabacs » (p. 10-13) ; à propos de cet auteur, on pourra consulter : Michel LUTFALLA, « L'œuvre économique de Maurice Bourguin », *Revue économique*, vol. 17, n° 4, 1966, p. 640-670.

⁸⁴¹ À ce sujet, l'un de ses ouvrages les plus importants fut publié en 1913 : Maxime LEROY, *La coutume ouvrière. Syndicats, bourses du travail, fédérations professionnelles, coopératives, doctrines et institutions*, 2 vol., Paris, Giard et Brière, 1913.

⁸⁴² Maxime LEROY, *Les transformations de la puissance publique : les syndicats de fonctionnaires*, Paris, Giard et Brière, 1907, p. 27-28.

« constante croissance de ses services à laquelle ne [paraissait] pas liée, même aux yeux des moins prévenus, une augmentation des libertés individuelles » :

« L'État fait et vend des cigares, de la poudre, des objets d'art, des armes, il construit des routes, des canaux, des bateaux, il est transporteur, commissionnaire, postier, téléphoniste, télégraphiste, il est journaliste, bibliothécaire, médecin, philanthrope, collectionneur, maître d'école, manufacturier, architecte, armateur, il est même bookmaker ; il est enfin riche propriétaire de meubles et d'immeubles, de vastes forêts, de maisons de rapport et de châteaux de plaisance. (...) On remarquera que l'État cherche à soumettre à des règles d'autorité tous les nouveaux services, dont le caractère privé est cependant évident même aux yeux les moins perspicaces. »⁸⁴³

La question centrale qui se posait ici relevait des limites à apporter aux « prétentions d'omnipotence » de l'État, non seulement dans la vie sociale, mais aussi vis-à-vis de ses propres agents. Dans cette perspective, opposer « la gestion à l'autorité » consistait en « un développement de la liberté individuelle ». Pour Maxime Leroy, l'extension des attributions de l'État, provoquée par « les relations sociales entre les hommes », ne posait problème que si les gouvernants avaient la prétention de considérer toutes ces attributions comme des « attributs de puissance publique ». Dès lors, bien que la distinction entre « actes de gestion » et « actes d'autorité » ou « de puissance publique » restait critiquable sur un certain nombre de points, il fallait la conserver comme « le meilleur moyen, dans l'état de choses présent, de soustraire un certain nombre de cas et de personnes à l'irresponsabilité arbitraire de l'État »⁸⁴⁴. À ce titre, il mobilisait les travaux de Maurice Bourguin, Henry Nézard (auteur d'une « très remarquable étude ») et, surtout, Henry Berthélemy. Citant largement la troisième édition du *traité de droit administratif*, Maxime Leroy saluait l'apport de ces trois auteurs à une conception de la fonction publique qui permettait à Louis Barthou de proposer une extension des droits syndicaux à un grand nombre d'agents. Il contestait au passage les déclarations de certains membres du gouvernement, en particulier le président du Conseil Maurice Rouvier et son ministre de la Marine Gaston Thomson, visant à détourner cette proposition en ne reconnaissant « la qualité de gestion qu'à ceux qui servent l'État industriel et non pas l'État puissance publique »⁸⁴⁵.

C'est toutefois vers cette position qu'Henry Berthélemy avait évolué au fil des années qui séparaient la troisième de la cinquième édition de son *Traité*. En effet, en 1908, il n'érigait plus du tout la proposition de Louis Barthou en « consécration » de sa théorie. Il en avait d'ailleurs légèrement modifié la formulation. Si, en 1905, « les fonctionnaires de gestion » devaient « être libres de former des syndicats », en 1908 ils ne pouvaient « pas se syndiquer si les fonctions qu'ils [avaient] à remplir ne [ressemblaient] pas à des métiers industriels, commerciaux ou agricoles, puisque ceux-là seuls [jouissaient alors] de la liberté syndicale ». Dès lors, pour le juriste :

⁸⁴³ *Ibid.*, p. 29-30.

⁸⁴⁴ Maxime LEROY, *Le droit des fonctionnaires*, Paris, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, 1906, p. 22-27.

⁸⁴⁵ *Ibid.*, p. 30-31.

« Les syndicats d'instituteurs publics sont illégaux, comme le seraient des syndicats d'instituteurs privés parce que l'enseignement est une profession dite libérale. Illégaux aussi, les syndicats de rédacteurs ou d'employés des administrations financières, contributions indirectes, douanes, octrois, etc... »⁸⁴⁶

Dans la nouvelle version de la note où il mentionnait les propositions de Louis Barthou – considérablement augmentée tout en étant expurgée de toute référence à Maurice Bourguin –, Henry Berthélemy précisait désormais que l'on « avait eu la faiblesse d'admettre en pratique » la liberté d'association des fonctionnaires en vertu de la loi de 1901. À ce titre, la proposition d'extension des bénéficiaires de la loi de 1884 était une « solution juridique sans doute, mais dangereuse » :

« Si l'on doit réformer la loi, on ferait mieux d'admettre pour la liberté syndicale ce que le Sénat, en 1896, a admis pour le droit de grève : extension à toutes les professions, soit, mais à l'exception des exploitations privées ou publiques qui constituent des monopoles de droit ou de fait. »⁸⁴⁷

Il faut dire qu'entre-temps, le juriste avait ajouté un membre à l'équation : le nombre des fonctionnaires. En effet, dès février 1906, dans un article sur les syndicats de fonctionnaires publié par la *Revue de Paris*, il avait adopté la position défendue dans la cinquième édition du *Traité*. Il introduisait son propos de la façon suivante :

« Les administrations publiques s'agitent et réclament : on n'ouvre plus un journal sans y lire leurs doléances ou la manifestation de leur mécontentement ; fédération de fonctionnaires, syndicat de fonctionnaires, grève de fonctionnaires, ces mots reviennent chaque jour. Le souvenir est à peine effacé de ce congrès d'instituteurs inauguré aux accents de *l'Internationale*, et dans lequel furent échangés maints propos comminatoires à l'adresse des pouvoirs publics. À Brest, à Lorient, à Toulon, le personnel des arsenaux de la marine réclame la liberté d'insulter ses chefs dans des réunions publiques. À Lyon, les sergents de ville abandonnent leur poste et cessent en masse d'assurer l'ordre. À Paris, à Bordeaux, les infirmiers des hôpitaux se déclarent prêts à désertir le lit des malades, si l'Assistance publique ne se préoccupe au plus tôt d'abrèger leur tâche et d'allonger leurs gages. Partout, les agents des postes et des télégraphes se préparent à nous priver de nos correspondances. La "syndicomane" sévit sur les Contributions indirectes, les Douanes, l'Enregistrement, aussi bien que sur les octrois municipaux et les pompes funèbres. »⁸⁴⁸

L'inquiétude du juriste face à un tel mouvement aussi « général » que « violent » trouvait son explication à la page suivante : « Songez donc que sur huit millions de votants, le malheur des temps veut que nous ayons aujourd'hui près de huit cent mille fonctionnaires ! »⁸⁴⁹ Si, en 1905, le juriste était prêt à accorder à la majeure partie d'entre eux des droits syndicaux, l'énoncé de leur nombre lui avait fait éprouver quelques doutes. Dans la cinquième édition du *Traité*, il considérait « les bureaux » comme « l'état-major » d'une « armée administrative (...) malheureusement de plus en plus nombreuse ». Il ajoutait :

⁸⁴⁶ Henry BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e édition, Paris, Rousseau, 1908, p. 55-56.

⁸⁴⁷ *Ibid.*, p. 56.

⁸⁴⁸ Henry BERTHÉLEMY, « Les syndicats de fonctionnaires », *La revue de Paris*, 15 Février 1906, p. 883.

⁸⁴⁹ *Ibid.*, p. 884.

« Le fonctionnarisme (...) s'est dans le cours de ces années dernières abusivement développé. Il y a actuellement en France près de 900 000 fonctionnaires de tous ordres qui coûtent chaque année, sans y comprendre les pensions de retraites, plus de 630 millions de francs ! Il y a environ quarante ans, la France n'entretenait que 200 000 fonctionnaires pour 260 millions »⁸⁵⁰.

Il énonçait une partie de ses sources en note : « le nombre officiel des fonctionnaires » était « mentionné au projet de budget de 1908 », soit « 608 510 fonctionnaires rétribués en tout ou partie par l'État, plus 262 078 fonctionnaires rétribués en tout ou partie par les départements et les communes : total, 868 588 »⁸⁵¹. Si ce nombre était remarquable pour le juriste, ce n'était pas dans une perspective de dénonciation classique du fonctionnarisme. En effet, Henry Berhélemy prenait alors soin de préciser qu'il « serait injuste de supposer que ce développement inquiétant du fonctionnarisme [était] dû principalement à la multiplication abusive des fonctionnaires chargés des anciens services » :

« Les énormes charges qui ont été la suite de la guerre de 1870 ont amené la création de nouveaux impôts, et par conséquent de nouvelles fonctions ; en outre, l'État s'occupe aujourd'hui de beaucoup plus de choses qu'il y a quarante ans. – Il n'y avait presque pas d'instituteurs publics laïques ; il n'y avait pas d'inspecteurs du travail ; il n'y avait pas de chemins de fer de l'État ; les fonctionnaires coloniaux étaient moins nombreux, etc. »⁸⁵²

Produit d'une extension des attributions de l'État dont il se gardait de juger la pertinence, l'accroissement du nombre des fonctionnaires était ici considéré comme « inquiétant » dans la mesure où il constituait un vivier de syndicalistes potentiels. Dans une telle perspective, le recours à la métaphore militaire n'était pas isolé. Henry Berhélemy l'empruntait d'ailleurs à un autre auteur, le conseiller d'État Henri Chardon. Ancien chef du cabinet du ministre des Travaux publics (en 1891), secrétaire général de l'Exposition universelle de 1900, ce dernier fut le premier responsable, au début du siècle, d'un cours – semble-t-il déserté par ses étudiants à l'exception notable d'Émile Boutmy – sur la fonction publique à l'École libre des sciences politiques.⁸⁵³ Il en avait notamment tiré un ouvrage, publié en 1908, dans lequel il présentait la question de leurs droits syndicaux de la façon suivante :

« Combien sont-ils ? Longtemps on a dit, un peu de chic : 500 000, et ce chiffre était partout reproduit. Beaucoup de gens réclamaient une statistique et comme les autres j'ai demandé "l'état au vrai des fonctionnaires de France". Enfin nous avons, sinon une statistique, au moins un chiffre officiel. Le projet de budget de 1908 contient les indications suivantes :

- Fonctionnaires rétribués en tout ou partie par l'État : 608 510
- Fonctionnaires rétribués en tout ou partie par les départements et les communes : 262 078

⁸⁵⁰ Henry BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif* [1908], *op. cit.*, p. 121-122.

⁸⁵¹ *Ibid.*

⁸⁵² *Ibid.*, p. 122.

⁸⁵³ Guy THUILLIER, « *Chef de bureau et romancier* par Henri Chardon (1913) », *La revue administrative*, vol. 46, n° 271, Janvier 1993, p. 15 ; sur l'œuvre d'Henri Chardon, on lira avec profit Vida AZIMI, « Administration et Parlement : la démocratie organisée de Henri Chardon », *Revue historique du droit français et étranger*, vol. 76, n° 4, 1998, p. 557-582.

Si nous additionnons ces deux totaux, nous trouvons huit cent soixante-dix-mille fonctionnaires. (...) Huit cent mille ! Redoutable armée qui, nous n'en pouvons douter un seul instant, est en train de s'organiser et veut s'organiser elle-même : *fara da se*. Le mouvement ne fait que commencer : il est irrésistible et très grave pour la France. Bien dirigé il peut servir puissamment notre pays ; mal dirigé il peut nous jeter pour longtemps dans une terrible anarchie. »⁸⁵⁴

La concomitance de l'agitation syndicale et de la publicisation des états budgétaires concernant les effectifs de l'État, des départements et des communes contribua donc largement à détourner la dénonciation du fonctionnarisme vers la critique d'une armée potentielle de syndicalistes. Elle contribua sans conteste au succès, en terme d'audience si ce n'est en terme de réalisation concrète, de la campagne relative au statut des fonctionnaires. Comme le souligne Pierre Rosanvallon, celui-ci était vu comme un « rempart contre la menace d'une syndicalisation des fonctionnaires », devant instituer l'idée que « les fonctionnaires ne se comportent pas comme des salariés ordinaires vis-à-vis de l'État-patron », afin d'interdire tout droit de grève.⁸⁵⁵

Si les socialistes, et quelques radicaux-socialistes, étaient les seuls à militer pour l'attribution des droits syndicaux et du droit de grève⁸⁵⁶, ceux qui s'y opposèrent n'étaient pas pour autant contre toute attribution de droits et de garanties aux fonctionnaires. Un nom reste particulièrement attaché à cette campagne, celui d'un « fort ami »⁸⁵⁷ d'Henri Chardon, alors chef de bureau aux Colonies : Georges Demartial⁸⁵⁸. Membre actif de la Ligue des droits de l'Homme dans une période où celle-ci se préoccupait de la question des droits des fonctionnaires⁸⁵⁹, il s'était lancé à partir de 1905 dans la publication de multiples plaidoyers pour un statut des

⁸⁵⁴ Henri CHARDON, *L'administration de la France. Les fonctionnaires*, Paris, Perrin, 1908, p. 136-137.

⁸⁵⁵ Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 88.

⁸⁵⁶ L'article publié par Albert Thomas dans la *Revue socialiste* en 1912 est très instructif. S'en dégage en effet une conception de l'État, proche de celle de Jean Jaurès, qui conduisait le socialiste à considérer les syndicats de fonctionnaires, au même titre de « l'organisation du public » (au sens que l'on donnerait aujourd'hui à « usagers ») comme garants d'un contrôle démocratique. En dehors de leur rôle d'instrument de lutte pour leurs droits et contre les injustices dont les petits fonctionnaires, assimilés aux prolétaires compte tenu de la faiblesse de leurs traitements, pourraient être victimes, les syndicats étaient ainsi présentés comme un obstacle au pouvoir d'État « qui a toujours été traditionnellement au service des riches et des forts ». En ce sens, là où un Léon Duguit souhaitait limiter l'État par le droit, les socialistes non révolutionnaires - sur ce point largement minoritaires - entendaient le limiter par les syndicats de fonctionnaires : Albert THOMAS, « Le socialisme et les fonctionnaires [1912] », *op. cit.*

⁸⁵⁷ Guy THULLIER, « *Chef de bureau et romancier* par Henri Chardon (1913) », *op. cit.*, p. 15.

⁸⁵⁸ À son propos, on pourra consulter : Guy THULLIER, « Un fonctionnaire syndicaliste et pacifiste Georges Demartial (1861-1945) », *La revue administrative*, vol. 29, n° 172, Juillet 1976, p. 355-364.

⁸⁵⁹ H. S. JONES, « Civil Rights for Civil Servants? The Ligue des Droits de L'Homme and the Problem of Trade Unionism in the French Public Services, c. 1905-1914 », *The Historical Journal*, vol. 31, n° 4, 1 Décembre 1988, p. 899-920 ; Emmanuel NAQUET, « Ligue des Droits de l'homme, syndicalisme et syndicats dans le premier XX^e siècle », dans Danielle TARTAKOWSKY et Françoise TÉTARD (dir.), *Syndicats et Associations. Concurrence ou complémentarité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 371-380.

fonctionnaires⁸⁶⁰. Sa démarche partait du constat selon lequel, depuis les projets restés sans suite dans les années 1840 et 1870, les problèmes qui nécessitaient la mise en place d'une réforme de l'administration des personnels n'avaient pas été réglés :

« Voici un siècle que l'administration moderne s'est édifiée sur les ruines de l'ancien régime, et on n'a pas encore trouvé la formule d'après laquelle ces grands corps, qui administrent le pays, devraient être administrés eux-mêmes (...). Une mosaïque de décrets, entre lesquels on ne saisit aucune apparence de doctrine, une réglementation à la fois copieuse et inefficace, tel est l'aspect sous lequel se présente l'organisation de nos ministères. »⁸⁶¹

Il s'agissait principalement, en prenant acte de la situation nouvelle que représentait la création d'associations de fonctionnaires depuis la loi de 1901, de proposer des « principes communs en matière de recrutement, d'avancement, de discipline et de traitements »⁸⁶², afin de répondre à leurs revendications contre l'arbitraire des pouvoirs hiérarchiques et politiques. Pour Georges Demartial, comme pour beaucoup des partisans du statut opposés aux droits syndicaux, les « fonctionnaires [devaient] pouvoir s'associer » afin de défendre leurs « intérêts communs » et afin de lutter contre « les illégalités, irrégularités, erreurs, négligences, abus de pouvoir et préjudices de toutes sortes ».⁸⁶³ Le « droit de grève » posait en revanche problème : son exercice était considéré comme « inconciliable avec le caractère même du service public ».⁸⁶⁴ Il avait défendu ce point de vue dès 1905 :

« Entre les fonctionnaires et l'État il n'y a pas égalité des droits puisqu'il y a d'une part seulement l'intérêt d'un individu, et de l'autre l'intérêt général dans ce qu'il a de plus important : exercice de l'autorité publique ou fonctionnement des services nationaux. De là un contraste frappant entre le service public et le service privé. (...) On semble croire que l'État n'est vraiment l'État que lorsqu'il exerce ses attributions primitives de gardien de la sécurité publique. Mais son rôle n'est pas moins important quand il travaille au développement du bien-être social. Dans cet ordre d'idées ses attributions, à l'étranger comme en France, croissent et croîtront encore parce qu'elles sont la condition même du progrès ; elle caractérise l'État moderne. (...) À défaut du droit

⁸⁶⁰ Il amorça ce qu'il considérait lui-même comme une « campagne » par un article écrit en réaction aux propositions de Louis Barthou en mars 1905 : Georges DEMARTIAL, « Les employés de l'État et les syndicats professionnels », *Revue politique et parlementaire*, n° 129, Mars 1905, p. 513-521. L'auteur ne disposait pas encore de données statistiques, mais il constatait déjà que « les fonctionnaires ne détenant pas la puissance publique », à qui Louis Barthou envisageait d'accorder droits syndicaux et droit de grève, n'étaient « pas quantité négligeable » ; il fut suivi de plusieurs livres : Georges DEMARTIAL, *Le personnel des ministères*, Paris, Berger-Levrault, 1906 ; *Le statut des fonctionnaires : étude d'une loi organique*, extrait de *La Grande revue* (numéros des 25 novembre, 10 et 25 décembre 1907), Paris, Collection de la Grand Revue, 1908 ; *La réforme administrative. Ce qu'elle devrait être*, Paris, Cornély, 1911, ainsi que de très nombreux articles publiés dans la *Revue générale d'administration*, la *Revue du droit public* ou encore la *Grande revue*. Georges Demartial est ainsi l'auteur de sept des onze articles publiés par la *Revue politique et parlementaire* sur les fonctionnaires en 1907 et 1908.

⁸⁶¹ Georges DEMARTIAL, *Le personnel des ministères* [1906], *op. cit.*, p. 6.

⁸⁶² *Ibid.*, p. 9.

⁸⁶³ Georges DEMARTIAL, *La réforme administrative* [1911], *op. cit.*, p. 56.

⁸⁶⁴ *Ibid.*, p. 63.

commun, il faut bien que le fonctionnaire puisse se réclamer d'un droit quelconque, il faut bien que ses rapports avec ses supérieurs hiérarchiques soient réglés. »⁸⁶⁵

Dans cette perspective, le refus d'accorder aux fonctionnaires des droits syndicaux semblables à ceux des ouvriers découlait manifestement des transformations analysées plus haut quant à la conception républicaine de l'État comme organe social garant des libertés individuelles et des intérêts collectifs. Dès lors, s'ils s'opposaient à l'État, les fonctionnaires s'opposaient aux libertés individuelles et à l'intérêt de la collectivité. C'est la raison pour laquelle des promoteurs du syndicalisme ou des groupements professionnels dans les industries privées, tels Émile Durkheim ou Léon Duguit, s'opposèrent vivement à toute forme de syndicalisme des fonctionnaires leur ouvrant le droit de grève.⁸⁶⁶ C'est aussi la raison pour laquelle ce dernier refusait de distinguer fonctionnaires d'autorité et fonctionnaires de gestion. Intervenant dans un débat opposant Aimé Berthod, philosophe radical-socialiste, membre de la Ligue de droits de l'Homme favorable aux droits syndicaux des fonctionnaires, et Fernand Faure, qui était contre, dans la *Revue politique et parlementaire*⁸⁶⁷, Léon Duguit expliqua sa position de la façon suivante :

« Je repousse énergiquement la prétendue distinction, que M. Berthod paraît admettre sans discussion, des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion. Je la repousse précisément parce que, niant la prétendue souveraineté de l'État, je nie la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion.

En condamnant énergiquement les syndicats de fonctionnaires, je ne crois point me contredire. (...) 1° L'État n'est pas, contrairement à ce qu'enseignent les juristes, une personne collective, mais seulement un groupement social où il y a des forts et des faibles, des gouvernants et des gouvernés, quelles que soient les causes de cette plus grande force, les formes de cette différenciation. 2° Les gouvernants quels qu'ils soient (rois, empereurs, consuls, parlements, conseils corporatifs), sont obligés et seront toujours obligés, par une règle de droit supérieure à eux, de faire certaines choses, d'accomplir une certaine mission, variable suivant les temps et les pays, mais toujours existante. (...) Qu'est-ce donc qu'un fonctionnaire ? Je n'en vois pas d'autre définition possible que celle-ci : est fonctionnaire tout individu qui est associé par les gouvernants, directement et d'une manière permanente, à l'accomplissement d'une mission, qui, à un moment donné et dans un certain pays, est considéré comme s'imposant juridiquement aux gouvernants. (...) Cela posé, les gouvernants (...) ne peuvent permettre à leurs fonctionnaires de se syndiquer, parce qu'ils ne peuvent leur reconnaître le droit de grève (...). Nul plus que moi n'est convaincu de la contingence des formes politiques et sociales. Je crois que nous sommes à une époque de transformation profonde des rapports économiques, des institutions et du droit. Mais je crois en même temps, qu'il y aura toujours des sociétés humaines, que dans toutes il y aura une distinction des forts et des faibles, que les forts les gouvernants, seront toujours obligés par le droit, à faire certaines choses, par exemple, à assurer la concorde, l'harmonie, à donner à chacun un minimum

⁸⁶⁵ Georges DEMARTIAL, « Les employés de l'État... [1905] », *op. cit.*, p. 514-518.

⁸⁶⁶ Claude DIDRY, « La réforme des groupements professionnels comme expression de la conception durkheimienne de l'État », *Revue française de sociologie*, vol. 41, n° 3, 2000, p. 513-538 ; Claude DIDRY, « De l'État aux groupes professionnels », *op. cit.*

⁸⁶⁷ Aimé BERTHOD, « Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie », *Revue politique et parlementaire*, n° 141, Mars 1906, p. 413-433 ; Fernand FAURE, « Réponse à l'article précédent », *Revue politique et parlementaire*, n° 141, Mars 1906, p. 433-447.

d'enseignement, etc. et que pour cela, ils devront instituer des agents qui ne puissent ni se syndiquer ni faire grève. »⁸⁶⁸

La question centrale restait donc celle de la définition de l'État, de la notion de fonctionnaires et, partant de là, celle de l'extension des attributions de l'État et du rôle de ses agents. La publicisation de leur nombre avait constitué, sinon un facteur déclenchant, un motif de relance et d'intensification de débats amorcés au tournant du siècle. Pour les anciens membres de la commission de la statistique des fonctionnaires, ce débat constitua le terrain rêvé pour une campagne d'affirmation de leur expertise sur un élément central du débat : le nombre réel des intéressés.

3. L'institutionnalisation d'une expertise : du débat public à la Statistique générale de la France

Le constat d'échec dressé en février 1908 par la commission de la statistique des fonctionnaires fut loin de décourager certains de ses membres à affirmer la nécessité d'un recensement. Le contexte d'inquiétudes croissantes de certains observateurs quant aux questions de dépopulation et de syndicalisme des fonctionnaires offrait en effet un terrain idéal pour préconiser une application des méthodes élaborées par la commission. Une véritable campagne fut lancée dès l'été 1908. L'approche initiale reposait sur une mise en relation entre, d'une part les critiques du fonctionnarisme, de la dépopulation et des revendications syndicales et d'autre part la remise en cause de la fiabilité des états budgétaires ministériels. Au fil des ans, la promotion du recensement des fonctionnaires, terrain d'affirmation d'une expertise statisticienne de la question, passa progressivement de la prise de position politique à la revendication institutionnelle, de l'éclairage du débat public à la proposition d'une méthode solidement constituée. Elle aboutit ainsi à la publication d'une *contribution à la statistique des fonctionnaires* par Lucien March, officiellement nommé chef de la SGF en 1910, dans la livraison d'octobre 1913 du jeune *Bulletin* de l'organisme.

De l'Économiste français au congrès international des sciences administratives

Ce que l'on peut rétrospectivement considérer comme la première phase de la campagne – qui n'était probablement pas pensée comme telle par les acteurs en présence – fut lancée en juillet 1908 et s'acheva à l'été 1910. Au cours de cette période, Alfred de Foville et Fernand Faure tentèrent de convaincre de la nécessité d'un

⁸⁶⁸ Léon DUGUIT, « Les syndicats de fonctionnaires », *Revue politique et parlementaire*, n° 142, Avril 1906, p. 28-31 ; voir aussi sa conférence sur « le syndicalisme fonctionnariste » dans Léon DUGUIT, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État* [1908], *op. cit.*, p. 131-138 ; Léon DUGUIT, *Les transformations du droit public* [1913], *op. cit.*, p. 152-156.

recensement des fonctionnaires au-delà du monde des statisticiens. Les 4 et 11 juillet 1908, le premier publia deux articles sur « la statistique des fonctionnaires » dans *l'Économiste français*, l'hebdomadaire libéral de Paul Leroy-Beaulieu. Son objectif initial était au moins autant de dénoncer le fonctionnarisme dépopulationniste que de proposer une analyse critique de l'application faite à la loi d'avril 1905. Le premier article était consacré aux états ministériels que l'auteur remplaçait lui-même dans le temps long de « la plaie du fonctionnarisme » qu'il considérait comme « la suite naturelle de la réglementation à outrance, telle que la conçoit le socialisme et telle que la concevait déjà l'ancienne monarchie ». Remontant aux abus de la vente d'offices par Louis XIV et Louis XV, Alfred de Foville reprenait le mot de Moheau/Montyon de 1778 que Fernand Faure avait lui-même inséré dans le rapport préliminaire de 1908. Insistant sur les « forces presque irrésistibles » conduisant au succès du fonctionnarisme en France, « le socialisme d'État, la mégalomanie ministérielle et les convoitises ambiantes », il notait que la solution à la question du nombre réel des fonctionnaires n'avait, par le passé, été « cherchée que par voie d'approximations successives ». Il citait ainsi les initiatives de Maurice Block, du rapport Ballue puis de Victor Turquan, jugeant l'ensemble « incomplet » et « imparfait ». Saluant la « disposition additionnelle » de la loi de finances du 22 avril 1905, qui avait donné lieu à la constitution de trois états, il annonçait d'emblée sa position concernant leur fiabilité :

« Est-ce à dire que nous ayons là toute satisfaction ? Eh ! non : il s'en faut de beaucoup. D'abord les tableaux publiés par le Ministère des Finances ne disent rien des traitements, ce qui est une grave lacune. Et puis, même en ce qui concerne les nombres, il suffit de rapprocher les trois situations pour y trouver, outre certaines erreurs, la trace des hésitations ou des contradictions dont l'Administration même n'arrive pas à se défendre, quand il s'agit de savoir qui est vraiment fonctionnaires et qui ne l'est pas. »⁸⁶⁹

Le statisticien consacra l'essentiel de l'article à résumer, sans le citer, le rapport que Fernand Faure avait présenté quelques mois auparavant pour « montrer les imperfections de la statistique des fonctionnaires, telle que le Ministère des Finances la [servait], depuis trois ans, au Sénat et à la Chambre des députés ». Celles-ci n'empêchèrent pas pour autant Alfred de Foville d'attester que, moyennant quelques réajustements, hors l'armée et la marine il restait « 750 000 unités environ (...) sur une population qui [n'atteignait] pas, qui [semblait] ne devoir jamais atteindre 40 millions d'âmes : c'est une proportion excessive, une proportion qui ne se retrouve jamais chez aucun autre peuple »⁸⁷⁰. Publiant la suite de ses analyses dans le numéro de la semaine suivante, l'auteur rappelait les imperfections des données ministérielles et insistait tout particulièrement sur « la difficulté qu'il y [avait] chez nous, à bien définir cet être envié qu'est "le fonctionnaire" petit ou grand ». Du Littré à Léon Duguit, en passant par Henri

⁸⁶⁹ Alfred de FOVILLE, « La statistique des fonctionnaires (premier article) », *L'Économiste français*, n° 27, 4 Juillet 1908, p. 4-5.

⁸⁷⁰ Alfred de FOVILLE, « La statistique des fonctionnaires (deuxième et dernier article) », *L'Économiste français*, n° 28, 11 Juillet 1908, p. 43-45.

Chardon et divers projets législatifs, l'auteur regrettait l'imprécision des définitions proposées jusque-là. Pour Alfred de Foville, si celle-ci pouvait se justifier en droit, « la statistique ne saurait [en] prendre son parti ». Il faisait alors des travaux de la commission de la statistique des fonctionnaires une tentative de réponse aux insuffisances et imperfections observées jusque-là. Tout en louant l'initiative, il restait néanmoins tout à fait lucide quant à son degré de réussite :

« Si tout avait marché au gré de nos désirs, le dépouillement méthodique des bulletins aurait donné, moyennant révision, le véritable effectif de chaque service public et en même temps l'exacte situation démographique de quiconque en fait partie. Nous voulions tout savoir (...). Après coup, on nous a reproché d'avoir posé des questions indiscrettes. Plus d'un employé, disait-on, devait hésiter à signaler ses père et mère comme gens sans ressources. Et quant à totaliser avec leur traitement les sommes diverses qui ont pu s'y ajouter (...) c'est évidemment là une opération à laquelle peu de fonctionnaires ont dû consentir. On est méfiant dans les bureaux.

Que ce soit pour cette raison ou pour tout autre motif, il faut reconnaître que l'enquête de 1905 est loin d'avoir tenu ce qu'elle promettait. »⁸⁷¹

D'autant plus que, comme il le soulignait, la coopération des départements ministériels n'avait pas été à la hauteur. Certains avaient « allégué, à titre d'excuse, le temps, la peine et l'argent qu'il faudrait », tandis que les « lettres de rappel se succédèrent en vain », d'autres, « notamment les plus importants », ne prirent pas la peine de répondre. Le caractère incomplet et inachevé de l'enquête n'empêchait pas le statisticien, auparavant si attentif à l'exactitude des statistiques qu'il commentait, de formuler une conclusion sans appel à laquelle Jacques Bertillon et Lucien March semblaient s'être eux-mêmes refusés :

« Ce qui est certain, et ce qui est désolant, c'est que, malgré le concours de quelques rares ménages vraiment prolifiques, plus de la moitié des employés de Ministères sont sans enfant légitime (célibataires ou ménages inféconds) et que plus du quart n'ont qu'un héritier unique. C'est le comble de l'infécondité. Les révélations qui précèdent nous autorisent à formuler, sans insister davantage, la conclusion suivante : l'incessante multiplication du fonctionnarisme bureaucratique, déjà surabondant, est chose d'autant plus regrettable pour notre pays, que ce groupe social donne, aujourd'hui, l'exemple d'une stérilité sans égale. »⁸⁷²

Quelques mois plus tard, un évènement raviva l'attention portée aux fonctionnaires : la grève des postiers de mars 1909. Elle explique en effet en partie l'intensification que connurent les débats et, surtout, les promesses électorales relatives à la réforme administrative et au statut en 1910. Jeanne Siwek-Pouydesseau, rappelle que la situation avait commencé à se détériorer depuis 1906. L'exaspération grandissante face à des

⁸⁷¹ *Ibid.*, p. 44.

⁸⁷² *Ibid.*, p. 45 ; un mois plus tard, le directeur de *l'Économiste français* renvoyait ainsi aux analyses d'Alfred de Foville dans un article où il préconisait de tirer parti de « cette passion des Français pour les fonctions publiques et les emplois fixes » pour « relever la natalité en France », en réservant certains emplois aux pères de familles nombreuses. Cette passion était attestée par des « statistiques récentes, sagement interprétées par M. de Foville » qui fixaient « à un minimum de 700 000 le nombre de fonctionnaires des deux sexes de France », l'économiste ajoutait qu'en « y joignant les employés de chemin de fer, on [approchait] de 1 million » : Paul LEROY-BEAULIEU, « La tendance à la dépopulation de la France et les remèdes éventuels », *Journal des débats politiques et littéraires*, 12 septembre 1908.

faits de plus en plus flagrants de favoritisme avait conduit à une première grève des postiers à Paris, suivie de révocations, et de relations de plus en plus tendues entre les associations d'agents et le sous-secrétaire d'État aux Postes et télégraphes. Une « aggravation du régime d'avancement, appelé "tiercement" (soit un tiers au choix, un tiers au demi-choix et un tiers à l'ancienneté) » mit le feu aux poudres et, de Paris aux grandes villes de province, les premières grèves commencèrent le 13 mars 1909. Trois jours plus tard, « la grève était à peu près totale à Paris, dans les bureaux-gare et le central télégraphique des femmes se mirent en grève pour la première fois ». D'abord inflexible, le gouvernement Clemenceau finit par promettre de mettre fin aux sanctions prises depuis le début de la grève et d'élaborer une réforme de l'avancement, mettant ainsi fin au mouvement. Revenant sur ses promesses, cherchant vraisemblablement l'affrontement, le gouvernement provoqua une seconde grève en mai : elle reçut le soutien de la CGT mais se solda par un échec et par la perte du soutien acquis auprès du public au cours de la grève de mars⁸⁷³. Ces événements de 1909 entraînèrent un double tournant : d'abord, ils conduisirent à une période qualifiée par Georges Cahen-Salvador de « trêve ». Après le renversement du ministère Clemenceau en 1910, ce fut en effet Aristide Briand qui prit les rênes de la présidence du Conseil, et confia alors les Postes et télégraphes à Alexandre Millerand, connu pour être favorable aux associations de fonctionnaires⁸⁷⁴. Surtout, par son ampleur inédite, la grève de mars remplaça les fonctionnaires au cœur du débat public et accentua les craintes de ceux qui, depuis le début de la décennie, considéraient le syndicalisme des fonctionnaires comme un danger. C'était tout particulièrement le cas d'Alfred de Foville, qui considéra ce climat comme particulièrement favorable à un retour sur la question de la statistique des fonctionnaires. Le 11 septembre 1909, dans un nouvel article de *l'Économiste français*, il justifiait la nécessité d'une mise à jour de ses articles de l'année précédente de la façon suivante :

« C'est que la question des fonctionnaires est devenue "la question du jour". Jamais, de mémoire d'homme, on n'a tant parlé d'eux. Ils font ce qu'il faut pour cela et les pouvoirs publics ne les y aident que trop. Favoritisme d'un côté, insubordination de l'autre. (...) Mais surtout on a assisté à des spectacles aussi nouveaux qu'extraordinaires ; on a vu les instituteurs publics se syndiquer pour mieux révolutionner l'enseignement primaire. On a vu les postiers et les télégraphistes proclamer la déchéance de leurs chefs et se mettre en grève, comme de simples cochers de fiacre. Pourquoi pas les gendarmes alors, ou même les soldats ? C'est le renversement des principes les plus élémentaires en fait de gouvernement. Et chose non moins surprenante, le monde politique délibère sur le point de savoir si ce n'est point, en effet, un droit pour les fonctionnaires de ne plus fonctionner tout en conservant leurs fonctions ; et c'est par de subtils distinguos qu'on cherche en haut lieu à résoudre la difficulté.

⁸⁷³ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 91-94.

⁸⁷⁴ Georges CAHEN-SALVADOR, *Les fonctionnaires* [1911], *op. cit.*, p. 55-212. Il divisait l'histoire de « l'action corporative » des fonctionnaires en quatre périodes. Celle des commencements avec les associations (avant 1898), suivie de celle du développement des « groupements » (de 1898-1905) puis d'agitation syndicale des années 1905-1909, période de « lutte ». La « trêve » correspondait à la période de publication de l'ouvrage, achevé en décembre 1910 (date de la préface).

De tels paradoxes ont dû faire tressaillir dans leurs tombes ces placides bureaucrates du temps passé qui dorment là leur dernier sommeil après en avoir dormi tant d'autres sur leurs ronds de cuir. Dormir au bureau, soit. Mais faire grève ! Et, qui pis est, saboter !

Le fonctionnarisme étant ainsi devenu le "clou du jour", si l'on peut s'exprimer ainsi, le besoin se faisait sentir aux esprits curieux de savoir : d'abord ce que c'est exactement que les fonctionnaires et, en second lieu, combien la France actuelle en possède. »⁸⁷⁵

L'objet de l'article était, à ce titre, de rappeler qu'il n'existait toujours pas de définition précise⁸⁷⁶ ni de statistique satisfaisante concernant les fonctionnaires. Revenant encore une fois sur les lacunes des états ministériels, il notait que celui qui avait été dressé concernant l'effectif de 1909 n'était pas meilleur que ses prédécesseurs. Alfred de Foville notait en particulier que dans le total des agents de l'État évalué à 643 889, il n'était pas tenu compte du « personnel des chemins de fer de l'État ». Il considérait que cette non comptabilisation était fondée sur une « bien vaine subtilité » : si ces agents n'émergeaient « pas au budget des Travaux publics », ils n'en étaient « pas moins les hommes du gouvernement. Procédant à l'addition du total des agents de l'État tel que l'état ministériel l'indiquait, et des 271 002 agents des départements et des communes, le statisticien obtenait un nombre de 914 489 fonctionnaires qu'il estimait encore au-dessous de la vérité :

« Et rappelons encore une fois l'oubli systématique, dans les situations officielles, du personnel des chemins de fer de l'État, Ouest compris, soit au moins 55 000 unités. Nous arriverions ainsi à 970 000 avec un renfort annuel de 10, 20, 30 000 emplois nouveaux. D'autres omissions encore s'accusent, dans les administrations locales. (...) Cela étant, même en faisant la défalcation des doubles emplois possibles, on arrivera vite à ce million de fonctionnaires dont on parle couramment dans la presse, dans le Parlement et dans l'Administration elle-même. Que si cette évaluation globale et simpliste est encore aujourd'hui un peu excessive, elle ne tardera guère à être au-dessous de la vérité. »⁸⁷⁷

Au fil des ans, l'obsession de l'exactitude statistique dont Alfred de Foville avait tant fait preuve laissait place à une verve de plus en plus pamphlétaire. Plus encore que dans les articles de l'été 1908, l'analyse critique des états ministériels passait au second plan. Il s'agissait désormais principalement de souligner le caractère « effrayant » du nombre

⁸⁷⁵ Alfred de FOVILLE, « La statistique des fonctionnaires », *L'Économiste français*, n° 37, 11 Septembre 1909, p. 383-384.

⁸⁷⁶ Les statisticiens n'étaient pas les seuls à le déplorer. Prenant prétexte de la grève des postiers qui avait « mis à l'ordre du jour des préoccupations publiques la question des "fonctionnaires" au sens nouveau et ultra-extensif de ce terme », Maurice Lansac, militant fouriériste (alors employé de l'assistance publique, il deviendrait avocat dans l'entre-deux-guerres après avoir repris ses études) se lança lui-aussi dans une série d'articles consacrés aux fonctionnaires dans la *Revue socialiste*. Il n'aborda pas la question du nombre des intéressés, mais commença par constater que le « terme de fonctionnaire [était] devenu un de ces termes vagues sans définition précise qu'on peut presque appliquer à tous les citoyens ». Voir : Maurice LANSAC, « Les fonctionnaires », *Revue socialiste*, n° 292, Avril 1909, p. 354.

⁸⁷⁷ Alfred de FOVILLE, « La statistique des fonctionnaires [1909] », *op. cit.*, p. 385.

des fonctionnaires : « ce million d'émergeurs » qui, « au lieu de faire la force de l'État, [risquaient] d'en faire un jour la ruine »⁸⁷⁸.

Les efforts de Fernand Faure s'inscrivaient quant à eux dans une logique qui, très critique en ce qui concerne la fiabilité des informations recueillies au moyen des états ministériels, se voulait beaucoup plus constructive. Partant du même constat qu'Alfred de Foville, le directeur de la *Revue politique et parlementaire* notait, en mai 1910, que l'on avait « beaucoup plus parlé des fonctionnaires français depuis dix ans qu'on ne l'avait fait durant tout le XIX^e siècle ». Fort préoccupé par une « agitation » des fonctionnaires qu'il se refusait à considérer comme une « bourrasque passagère », il affirmait toutefois ne pas « prendre le moins du monde au tragique les difficultés qui se [révélaient] tous les jours dans l'organisation et le fonctionnement de nos services publics ». Il y voyait en effet surtout la nécessité de « chercher, sans retard, à leur donner [des] solutions raisonnables et justes ». Pour le statisticien, cela supposait avant tout d'« essayer de bien connaître le milieu où ces difficultés [étaient] écloses », à commencer par une question essentielle : « combien sont-ils ? »⁸⁷⁹ Dans cet article, Fernand Faure soulignait encore une fois les limites des états statistiques ministériels. Il plaçait au premier rang l'absence d'une définition de la notion de « fonctionnaire public ». Toutefois, il élaborait cette fois une proposition de définition, certes « empirique », mais qui offrait « l'avantage d'être claire et assez commode au point de vue de la statistique ». Était donc fonctionnaire public :

« Tout agent d'ordre civil que l'État, les départements et les communes emploient ou ont employé d'une manière permanente et qu'ils rémunèrent en tout ou partie.

Nous disons : tous les agents d'ordre civil et tous les agents rémunérés. Nous entendons, par-là, exclure d'une part, les agents d'ordre militaire, aussi bien les officiers que les sous-officiers, caporaux et soldats rengagés ou non, et d'autre part tous les fonctionnaires gratuits. »⁸⁸⁰

Ces derniers correspondaient, selon Fernand Faure, pour la grande majorité d'entre eux, aux maires, adjoints ou conseillers municipaux. Cette définition est d'autant plus intéressante qu'elle s'inscrivait dans une volonté de mise en adéquation de la statistique qui serait ainsi produite avec la critique du fonctionnarisme :

« Tout le monde s'accorde, en fait, à restreindre ainsi le sens du mot fonctionnaire. Quand on reproche à notre pays le trop grand nombre de ses fonctionnaires, quand on lui propose de le diminuer par une réforme administrative plus ou moins profonde, quand on discute sur le statut légal des fonctionnaires, sur le droit qu'ils peuvent avoir de s'associer ou de se syndiquer, quand

⁸⁷⁸ *Ibid.*. Le jour même, *La Croix* publiait une brève reprenant ces chiffres qui prouvaient, selon l'auteur de l'article, que la France allait battre « en 1910, le record enviable du “nombre des fonctionnaires” » : « Notre beau pays va compter un million d'employés de bureaux, de ces hommes à cartons verts que Courteline après Balzac a si bien raillés, et dont Georges Lecompte nous a dépeint les travers. Pour un pays de 40 millions d'âmes, c'est vraiment excessif : un employé sur quarante habitants ». Voir : « Le record du fonctionnarisme », *La Croix*, 11 septembre 1909.

⁸⁷⁹ Fernand FAURE, « Les fonctionnaires français », *Revue politique et parlementaire*, n° 191, Mai 1910, p. 321 - 322.

⁸⁸⁰ *Ibid.*, p. 322.

on réclame, enfin, à propos de ces multiples questions, une bonne statistique des fonctionnaires, ne songe-t-on pas toujours exclusivement aux fonctionnaires civils et aux fonctionnaires rémunérés ? Rémunérés, les fonctionnaires le sont de deux façons : par un traitement, quand ils sont en activité ; par une pension quand ils sont à la retraite. Retraité ou en activité de service, le fonctionnaire garde sa qualité. La pension n'est que le traitement prolongé. C'est pourquoi nous avons compris dans notre définition du fonctionnaire, non seulement les agents que l'État, les départements et les communes emploient, mais ceux qu'ils ont employés. »⁸⁸¹

Soulignant l'utilité politique d'une « statistique des fonctionnaires publics » qui n'était « pas à démontrer » – « n'est-il pas évident que l'État doit savoir à tout instant, le nombre exact de ses serviteurs, comme le patron d'une entreprise privée bien conduite sait le nombre de ses ouvriers ou employés ? » – Fernand Faure procédait ensuite à une revue des méthodes envisageables pour la réalisation d'un dénombrement. La première, concernant « les agents de l'État tout au moins », consistait à rechercher leur nombre *via* un « dénombrement par voie budgétaire ». Il notait l'imperfection d'un tel procédé en renvoyant notamment aux tentatives de Maurice Block et Victor Turquan qui avaient « reconnu son insuffisance ». Venait ensuite la méthode du « recensement professionnel », tel qu'il était mené en France depuis 1897, considéré comme un « procédé fort imparfait ». Restait alors la nécessité d'élaborer une autre approche, dont l'occasion avait été fournie par l'état L annexé à la loi de finances de 1905. Pour répondre à l'injonction parlementaire, il y avait deux méthodes possibles. La première, qualifiée par Fernand Faure de « dénombrement morcelé », correspondait à celle qui avait été appliquée par les ministères, « chaque service particulier opérant lui-même le relevé des données qu'il [devait] recueillir et le transmettant, par une série d'intermédiaires plus ou moins nombreux, à l'autorité chargée de la publication des résultats ». Les résultats de cette approche, loin de « réaliser les espérances que l'on avait pu concevoir », étaient considérés comme nettement moins fiables que ceux qu'il serait possible d'attendre d'un « dénombrement centralisé » dont la « supériorité » n'était « contestée par personne ». Celui-ci consistait en un recours à des « bulletins ou fiches correspondant à chacune des unités soumises au dénombrement », remplis au sein des services puis transmis à un « service central, – le service de la statistique générale est tout naturellement désigné pour cela, – qui a pour mission de les compter et de classer, après les avoir dépouillés, les diverses données qu'elles contiennent »⁸⁸². Le recours à la méthode du « dénombrement morcelé », associé à l'absence d'une définition des fonctionnaires publics qui, même « contestable », aurait favorisé « l'uniformité du dénombrement », conduisait Fernand Faure à considérer qu'il était « indispensable d'apporter une certaine prudence dans l'emploi des données statistiques que nous possédons sur les fonctionnaires publics français ». Il regrettait surtout que cette prudence ait été jusqu'ici « extrêmement rare », non seulement parmi le « public peu éclairé » qui prenait « sans discernement les premiers chiffres venus et qui

⁸⁸¹ *Ibid.*, p. 323.

⁸⁸² *Ibid.*, p. 323-327.

[acceptait] aussi aisément, plus aisément peut-être, des chiffres faux que des chiffres vrais », mais surtout parmi « nos maîtres les plus autorisés du droit administratif ». Fernand Faure reprochait en effet à Henry Berthélemy et Henri Chardon – auxquels il renvoyait pour des approfondissements relatifs à la définition de la notion de fonctionnaires – de donner « l'autorité de leur savoir, l'un au chiffre de 900 000, l'autre au chiffre de 800 000 fonctionnaires publics français » :

« Alors qu'il leur eût suffi de jeter un coup d'œil sur les notes qui accompagnent le tableau pour découvrir que ces chiffres formidables, loin de révéler un grossissement subit de la légion de nos fonctionnaires civils sont dus à l'addition parfaitement injustifiée de plus de 140 000 officiers, sous-officiers, caporaux et soldats rengagés ! »⁸⁸³

Il reconnaissait certes à Henri Chardon quelques précautions – celui-ci avait en effet considéré qu'en « l'absence de statistique détaillée » il ne lui était pas possible de « discuter ces chiffres »⁸⁸⁴ – il considérait toutefois que « la vérité lui [avait] tout à fait échappé »⁸⁸⁵. L'audience que reçut la critique que Fernand Faure formulait quant à un tel usage des chiffres, comme tout le reste de son propos d'ailleurs, ne se limita pas au lectorat de la *Revue politique et parlementaire*. Deux mois plus tard, il présenta une communication au premier congrès international des sciences administratives (CISA) qui se tint à Bruxelles où il présenta un rapport intitulé « la statistique des fonctionnaires publics en France et dans les principaux pays d'Europe ». Celui-ci correspondait, à l'exception de quelques reformulations, en tous points à l'article publié dans la revue en mai 1910⁸⁸⁶. S'inscrivant dans un mouvement plus ancien d'internationalisme scientifique, ce congrès qui se tint en juillet 1910 à l'occasion de l'Exposition universelle de Bruxelles avait été organisé par « un petit groupe de hauts fonctionnaires de l'État belge assisté de deux ou trois des maîtres distingués des Universités de Bruxelles et de Louvain ». Il rencontra un vif succès : 1 080 adhérents s'étaient inscrits avant l'ouverture du congrès et pas moins de 116 rapports furent présentés, « formant 4 volumes in-8° et remplissant de 13 à 1 400 pages de texte serré »⁸⁸⁷. Compte tenu des dispositions relatives à l'envoi des rapports dans le règlement du comité d'organisation, il est certain que l'article publié en mai 1910 par Fernand Faure avait été élaboré spécifiquement pour le Congrès. En effet, ceux-ci devaient « parvenir au bureau du congrès international avant le 1^{er} décembre 1909 », voire, s'ils n'étaient destinés qu'à

⁸⁸³ *Ibid.*, p. 330.

⁸⁸⁴ Henri CHARDON, *L'administration de la France* [1908], *op. cit.*, p. 136.

⁸⁸⁵ Fernand FAURE, « Les fonctionnaires français [1910] », *op. cit.*, n. 2 p. 330.

⁸⁸⁶ Fernand FAURE, *La Statistique des fonctionnaires publics en France et dans les principaux pays d'Europe*, Rapport présenté à la section III du Congrès des sciences administratives tenu à Bruxelles en juillet 1910, Bruxelles, Impr. de Goemaere, 1910.

⁸⁸⁷ Fernand FAURE, « Le premier congrès international des sciences administratives », *Revue politique et parlementaire*, n° 197, Novembre 1910, p. 293, 300 et 304 ; sur ce congrès et ses suites, on consultera : Renaud PAYRE, « L'État vu d'en haut : la réforme de l'État au sein des espaces internationaux de la science administrative dans l'entre-deux-guerres », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, p. 651-666.

être lus ou résumés en séance, jusqu'au 1^{er} février 1910⁸⁸⁸. Fernand Faure lui-même, dans un compte rendu qu'il publia sur le Congrès, soulignait que les rapports avaient été préparés « longtemps à l'avance ». Il précisait que les organisateurs avaient laissé « la plus grande latitude dans le choix des sujets » à aborder⁸⁸⁹. Sa propre communication, qu'il n'évoquait pas dans son compte rendu, en était d'ailleurs un parfait exemple : la statistique des fonctionnaires était en effet totalement absente du programme communiqué en août 1908. Elle n'apparaissait, ni dans les sujets proposés pour la troisième section, au sein de laquelle Fernand Faure présenta son rapport, ni dans ceux de la quatrième, consacrée à la documentation administrative⁸⁹⁰.

Ainsi éclairée par sa finalité, la tonalité de l'article de Fernand Faure prend tout son sens. En témoigne la reprise de l'extrait tiré des *Recherches et considérations sur la population de la France* de 1778. Cette fois, le statisticien le mobilisait, non pour évoquer la « maladie nationale » du fonctionnarisme, mais pour souligner le fait que, lorsque « M. de Montyon, caché sous le nom de Moheau » écrivit ce passage, il ne connaissait « assurément pas le nombre exact des personnes dont ce peuple était formé ». Fernand Faure signalait ainsi le chemin parcouru :

« Nous sommes un peu plus avancés aujourd'hui qu'on ne l'était à la fin du XVIII^e siècle. Non point que nous puissions nous flatter, même en 1910, de posséder enfin une statistique irréprochable de nos fonctionnaires publics. (...) On ne compte pas encore avec toute la rigueur voulue, avec tout le soin nécessaire. Mais on compte. »⁸⁹¹

L'affirmation de son expertise de la statistique des fonctionnaires passait ainsi, pour Fernand Faure, par un effort de neutralisation du propos et par une analyse critique du mésusage des états ministériels par Henri Chardon et Henry Berthélemy. Les statistiques que présentaient Fernand Faure sont, à ce titre, d'autant plus intéressantes qu'elles différaient en partie de celles d'Alfred de Foville parues dans *l'Économiste français*. Celui-ci, dont le propos beaucoup plus politique participait lui aussi de l'affirmation d'une expertise de la question, n'était d'ailleurs pas cité par Fernand Faure. Le graphique suivant présente ainsi l'évolution du nombre total des agents de l'État et du « total des fonctionnaires » (incluant les agents des communes et des départements) telle qu'elle fut retracée par ces deux membres de la commission de la statistique des fonctionnaires :

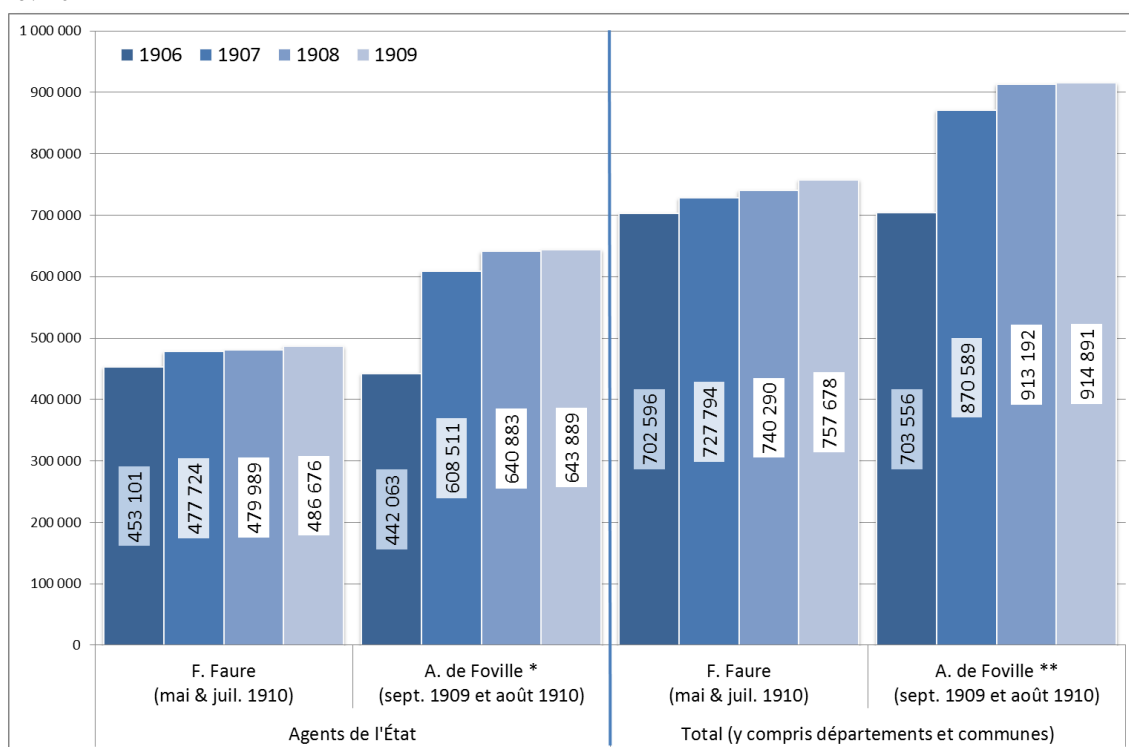
⁸⁸⁸ Extrait du règlement du congrès publié dans : « Congrès international des sciences administratives [Chronique de l'administration française. VI] », *Revue générale d'administration*, Août 1908, p. 493.

⁸⁸⁹ Fernand FAURE, « Le premier congrès international des sciences administratives [1910] », *op. cit.*, p. 299.

⁸⁹⁰ Programme du congrès, reproduit dans : « Congrès international des sciences administratives [Chronique, août 1908] », *op. cit.*, p. 494-495.

⁸⁹¹ Fernand FAURE, « Les fonctionnaires français [1910] », *op. cit.*, p. 324.

Graphique I. 12 : Évolution du nombre des fonctionnaires de 1906 à 1909 selon Fernand Faure et Alfred de Foville



*En septembre 1909, il ne citait pas le nombre de 1906, qu'il reprenait en août 1910. **En septembre 1909, il indiquait « environ 700 000 » pour 1906, en août 1910 il indiquait 702 596 (en 1908, il écrivait « environ 750 000 »). Source : d'après les tableaux dans Alfred de FOVILLE, « La statistique des fonctionnaires », *L'Économiste français*, n° 37, 11 Septembre 1909, pp. 383-385 et « La statistique des fonctionnaires », *L'Économiste français*, n° 35, 27 Août 1910, pp. 307-308 ; Fernand FAURE, « Les fonctionnaires français », *Revue politique et parlementaire*, n° 191, Mai 1910, pp. 321-334 et Fernand FAURE, *La Statistique des fonctionnaires publics en France et dans les principaux pays d'Europe*, Bruxelles, Impr. de Goemaere, 1910.

Les deux statisticiens semblent ainsi avoir été eux-mêmes victimes de l'absence de définition commune des fonctionnaires publics qui permettrait de comparer les différents états. Prétendant ajuster les données des états ministériels pour les rendre comparables, Fernand Faure et Alfred de Foville présentaient des volumes très différents. En dehors de quelques ajustements plus ponctuels, la différence entre les chiffres publiés par les deux statisticiens procédait d'une définition qui excluait les militaires pour le premier, tandis que le second affirmait la nécessité de les intégrer. Cela le conduisait d'ailleurs à éprouver quelques difficultés avec les effectifs de 1906, représenté par un nombre différent dans chaque article qu'il publia entre 1908 et 1910.

Si l'objectif poursuivi par Fernand Faure était sans aucun doute d'abord de convaincre ses interlocuteurs français de la nécessité d'adopter la méthode du « dénombrement centralisé » pour le recensement des fonctionnaires, son intervention dans le cadre d'un congrès international l'obligea à proposer une comparaison internationale sur la base des données disponibles dont il avait tout à fait conscience des limites :

« Nous vivons à une époque où l'on éprouve le besoin de comparer ce qui existe dans un pays et ce qui existe dans les autres, et où l'on cherche à constituer, sur tous les objets de quelque importance, une statistique internationale.

À vrai dire, la statistique internationale des fonctionnaires publics n'existe pas encore. Ses cadres n'existent pas. Ses méthodes ne sont pas fixées. Aucune entente n'est encore intervenue à ce sujet entre les gouvernements et les statisticiens des grands pays civilisés.

Toutefois, en attendant que cette lacune soit comblée, il nous semble intéressant de rassembler ici quelques-uns des chiffres que nous possédons sur le nombre des fonctionnaires dans presque tous les pays d'Europe et aux États-Unis, ainsi que le rapport existant dans ces divers pays entre le nombre des fonctionnaires et la population totale. »⁸⁹²

En volume d'effectifs, ce tableau plaçait la France (700 000 agents) en troisième position, derrière les États-Unis et l'Allemagne (respectivement 864 740 et 714 860), tandis qu'en proportion « des agents des services publics » dans la population, elle se plaçait (avec 176 agents pour 10 000 habitants) à la seconde position derrière la Belgique (200) et devant la Suisse (140), l'Italie et le Danemark (136)⁸⁹³. Produisant le même tableau dans le rapport qu'il présenta au CISA, il en expurgea le commentaire des réserves à peine voilées qu'il avait exprimées dans la *Revue politique et parlementaire* quant à l'intérêt de telles comparaisons. Il se contentait alors de formuler « les plus expresses réserves » quant à des statistiques dont il était « sans doute impossible » de dire si elles étaient « comparables ». Il faisait alors « le vœu qu'une entente intervienne entre les principaux pays civilisés, en vue d'établir sur des bases communes la statistique de leurs agents des services publics »⁸⁹⁴. Cette comparaison appelait d'autant plus de réserves qu'elle était fondée sur le rapprochement de deux sources différentes, alors que toutes les informations nécessaires à sa construction figuraient dans un seul et même tableau. En effet, Fernand Faure avait construit cette comparaison internationale en recourant, pour le nombre total des agents, à un tableau inséré dans un volume des résultats du recensement général de la population effectué le 24 mars 1901⁸⁹⁵, et pour le nombre total des habitants des pays concernés, à un autre tableau, inséré dans l'*Annuaire statistique de la France* de 1906⁸⁹⁶. Si le procédé ne manque pas d'être surprenant, c'est que le tableau publié dans le cadre du recensement présentait la répartition de la population de chaque pays selon la profession exercée, tout en faisant figurer le total général de la population, avec ou sans profession. De plus, il arrondissait le nombre des agents indiqué pour la France (623 771) à un nombre nettement supérieur

⁸⁹² *Ibid.*, p. 334.

⁸⁹³ Voir la reproduction du tableau en annexe n°27, p. 738.

⁸⁹⁴ Fernand FAURE, *La Statistique des fonctionnaires publics* [1910], *op. cit.*, p. 14.

⁸⁹⁵ « Tableau VII - Population suivant l'industrie ou la profession et suivant le sexe » dans : SERVICE DU RECENSEMENT, *Résultats statistiques du recensement général de la population effectué le 24 mars 1901*, t. IV : Population présente - Résultats généraux, Paris, Imprimerie nationale, 1906, p. 986-987.

⁸⁹⁶ « Tableau III. - Superficie et population des parties du monde à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle » en milliers, et sans plus de précision concernant les années concernées : SGF, *Annuaire statistique de la France, 1906*, Paris, Imprimerie nationale, 1907, p. 135*. La source de ce tableau était indiquée de la façon suivante : « Divers tableaux publiés par M. Levasseur dans l'Annuaire du bureau des longitudes ».

(700 000) pour le faire correspondre à l'évaluation qu'il avait tirée des états ministériels. En l'état de la documentation consultée, il n'est pas possible d'expliquer ces opérations qui, de surcroît, ne changeaient pas considérablement la position de la France. D'après le tableau original des résultats du recensement, elle se serait trouvée en troisième position avec 162 agents pour 10 000 habitants, derrière la Belgique (toujours 200) et le Danemark (passant à 172) et devant la Suisse (142) et l'Allemagne (138).

La façon dont Fernand Faure présenta cette « statistique internationale » des fonctionnaires dans la *Revue politique et parlementaire*, associée à la légèreté méthodologique avec laquelle il avait construit ce tableau, semble autoriser l'hypothèse selon laquelle elle constituait une sorte d'alibi justifiant sa participation au congrès international. En outre, un autre indice semble confirmer l'absence d'un intérêt des statisticiens français pour l'établissement d'un cadre commun nécessaire à l'élaboration de comparaisons internationales : leur participation à la 12^e session de l'Institut international de statistique en 1909. Un an avant le congrès des sciences administratives, cette session de l'IIS s'était tenue à Paris et avait bénéficié – comme en témoignent les procès-verbaux ainsi que les rapports publiés dans le *Bulletin* de l'IIS⁸⁹⁷ – d'une participation très active de Jacques Bertillon, Fernand Faure, Alfred de Foville, Lucien March, ou encore d'Alfred Neymarck. Cependant, aucun d'entre eux ne plaida pour une telle statistique internationale. Aucune communication ne fut prononcée sur l'initiative en cours concernant les fonctionnaires et elle ne fut mentionnée qu'une fois, au détour d'une intervention de Lucien March à propos d'une analyse de la « distribution des sexes parmi les enfants consécutifs d'une même mère ». Le statisticien avait en effet précisé l'avoir menée à l'aide d'une « statistique française [qu'il avait] déjà signalée aux membres de l'Institut international de statistique réunis à Copenhague (...) sur un grand nombre de fonctionnaires »⁸⁹⁸. Les occasions n'avaient pourtant pas manqué, telle une séance de la section des statistiques économiques à laquelle Frédéric Zahn – directeur de l'office statistique de Bavière – présenta un projet de « statistique internationale des finances » que Fernand Faure, Yves Guyot (qui présidait la séance) et Alfred Neymarck discutèrent. Le premier se contenta alors d'inciter la section à son vœu vers la demande de création d'une commission qui étudierait les conditions de possibilité d'une statistique internationale des dépenses publiques⁸⁹⁹.

Outre une certaine légitimité scientifique, la participation de Fernand Faure au congrès des sciences administratives lui offrait ainsi, parmi la délégation française, un auditoire de juristes et de hauts fonctionnaires de renom qu'il pouvait espérer gagner à

⁸⁹⁷ « Compte rendu de la XII^e session de l'Institut international de statistique à Paris du 4 au 10 juillet 1909 », *Bulletin de l'institut international de statistique*, vol. XVIII, n°1 (procès-verbaux et une partie des rapports et mémoires présentés) et n°2 (suite des rapports présentés), 1909.

⁸⁹⁸ Procès-verbal de la séance du 9 juillet 1909 et Lucien March, « Distribution des sexes parmi les enfants consécutifs d'une même mère », *Bulletin de l'institut international de statistique*, vol. XVIII, n°1, 1909, p. 139-140 et p. 339.

⁸⁹⁹ Procès-verbal de la séance du 9 juillet 1909, *op. cit.*, p. 142-143.

la cause de la réalisation d'un recensement en France. Quelques mois plus tard, il signalait ainsi que :

« Sur les 90 représentants de la France, on comptait 10 membres du Conseil d'État parmi lesquels deux présidents de section, M. Dislère et M. Lyon, et des hommes de la valeur de MM. Colson, Romieu, Tardieu et Teissier, et 30 professeurs de nos Facultés de droit. Parmi ces derniers figuraient ceux de nos collègues, professeurs de droit public et de droit administratif dont les travaux sont bien connus et justement estimés, aussi bien à l'étranger qu'en France, MM. Esmein, Larnaude, Berthélemy, Hauriou, Duguit, Moreau, Jèze. »⁹⁰⁰

Ceux-ci faisaient partie des « délégués » que le gouvernement avait « nommé spécialement ». Étaient aussi présents, parmi les délégués du ministère de l'Intérieur, Émile Ogier, directeur du contrôle et de la comptabilité (ancien membre de la sous-commission de la natalité qui avait été chargé, en vain, du rapport sur le fonctionnarisme) et, vraisemblablement à titre individuel, Paul Leroy-Beaulieu et Alfred de Foville⁹⁰¹.

C'est sur ce dernier que l'incursion de Fernand Faure en dehors de la commission de la statistique des fonctionnaires semble avoir d'abord produit des effets. Le 27 août 1910, Alfred de Foville publia en effet un nouvel article dans *l'Économiste français*, ici encore intitulé « la statistique des fonctionnaires ». Sans renoncer aux envolées caractéristiques de ses articles précédents, associant notamment fonctionnarisme et dépopulation⁹⁰² le statisticien revenait alors à une approche plus directement centrée sur la critique de la fiabilité des données ministérielles. Ces statistiques « vraiment trop fantaisistes », pleines d'« incohérences » et d'« énormités », dont les auteurs « seraient peut-être les premiers à reconnaître qu'elles ne [valaient] rien », étaient de nouveau la principale cible du propos. Un nouvel état ayant été publié concernant les effectifs de 1910, Alfred de Foville pointait ainsi des évolutions incohérentes – il revenait sur l'exemple des militaires ou des buralistes, les uns injustement exclus du dénombrement de 1906, les autres abusivement « fonctionnarisés » alors que « ce n'est pas l'État qui paye les débitants, mais bien les consommateurs ». Il ajoutait une surprise concernant les nouvelles données à sa disposition :

« Chose étrange ! Fait invraisemblable ! Alors que les impôts vont se multipliant toujours et que la fiscalité se montre de plus en plus inquisitoriale, le personnel de l'Administration des finances se serait tout récemment réduit de plus d'un dixième ! 117 260 en 1910 contre 133 603 l'année précédente ! Va-t-on au moins nous dire le pourquoi de cette subite économie de main d'œuvre ? »⁹⁰³

⁹⁰⁰ Fernand FAURE, « Le premier congrès international des sciences administratives [1910] », *op. cit.*, p. 300.

⁹⁰¹ « Congrès international des sciences administratives [Chronique de l'administration française. IX] », *Revue générale d'administration*, Août 1910, p. 488.

⁹⁰² Voir la citation placée en exergue de ce chapitre, p. 156.

⁹⁰³ Alfred de FOVILLE, « La statistique des fonctionnaires [1910] », *op. cit.*, p. 308.

Le statisticien expliquait, ici encore, ces variations par l'imprécision du périmètre concerné par les dénombrements. Pour lui, « ce qui doit varier surtout, c'est la définition même qui leur sert de base. Qui est fonctionnaire et qui ne l'est pas ? Question délicate, qui trouve l'Administration perpétuellement hésitante ou divisée ». La publication de cet article un mois après la tenue du CISA, révélait que cette question divisait aussi probablement les statisticiens, Alfred de Foville ne mentionnait pas Fernand Faure mais réclamait des explications aux « singuliers calculateurs » à l'origine de ses états ministériels⁹⁰⁴.

Entre l'été 1908 et l'été 1910, cette série d'interventions voyait ainsi les dénonciations associant « fonctionnarisme » et « dépopulation » perdurer. Celles-ci étaient toutefois mobilisées aux côtés d'une mise en avant des insuffisances méthodologiques des états ministériels, et laissèrent, peu à peu, la place à ce second aspect. Ces deux membres de la commission de la statistique des fonctionnaires s'étaient ainsi présentés comme les véritables experts de la statistique des fonctionnaires avec deux objectifs. Il s'agissait d'abord de susciter une amélioration des statistiques produites, tout en contribuant à l'éclairage du débat public sur les fonctionnaires.

C'est sur ce dernier terrain que cette campagne fut la plus efficace. Le cas peut-être le plus emblématique est celui d'Henry Berthélemy. La sixième édition de son *Traité élémentaire de droit administratif* parut en 1910. Celle-ci avait été achevée, si l'on en croit la signature de la préface, autour du 15 juin. Érigé en exemple d'utilisateur naïf des données ministérielles par Fernand Faure, l'auteur n'y tenait pas encore compte des remarques du statisticien. Certes, cette édition n'avait pas été « entièrement refondue », mais le juriste avait toutefois pris soin, en citant les mêmes « chiffres (...) empruntés au projet de budget de 1908 » de préciser que « le rachat du réseau de l'Ouest [avait] augmenté d'environ 30 000 » le nombre des « fonctionnaires rétribués par l'État »⁹⁰⁵. Dans l'édition suivante de son *Traité*, il citait de nouveau « le nombre total de fonctionnaires, officiellement indiqué par la statistique de 1909 [757 678] », en précisant qu'il « faudrait y ajouter les 34 000 agents du réseau de l'Ouest-État ». Toutefois, ayant entre-temps lui aussi participé au CISA, il renvoyait désormais à l'article de son « savant collègue F. Faure » pour plus de précisions concernant cette statistique⁹⁰⁶. Le fait est que, dès 1910, nos deux statisticiens étaient bien devenus les principales références concernant la statistique des fonctionnaires. Louis Rolland, élève d'Henry Berthélemy⁹⁰⁷, professeur agrégé de droit public à la faculté de droit de Nancy depuis 1906, avait consacré une partie de sa chronique administrative de la *Revue du droit public* à « la statistique des fonctionnaires ». Mentionnant l'existence des états

⁹⁰⁴ *Ibid.*, p. 307-308.

⁹⁰⁵ Henry BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 6^e édition, Paris, Rousseau, 1910, p. 114.

⁹⁰⁶ Henry BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 7^e édition, Paris, Rousseau, 1913, p. 117.

⁹⁰⁷ « Rolland, Louis (1877-1956) », *Dictionnaire historique des juristes français, op. cit.*, p. 676.

ministériels établis en vertu de la loi du 22 avril 1905, il précisait que ceux-ci devaient permettre « d'évaluer le nombre des fonctionnaires civils en activité de service », mais il soulignait au passage, en renvoyant aux « observations et statistiques présentées par M. Fernand Faure » dans la *Revue politique et parlementaire*, l'existence de « certaines erreurs », de « quelques imprécisions dans les procédés d'évaluation employés » et la nécessité « d'y apporter quelques corrections »⁹⁰⁸.

L'influence d'Alfred de Foville et de Fernand Faure ne se limita pas aux professeurs de droit public. Lorsque Georges Deherme publia un ouvrage sur *La Crise Sociale* en 1910⁹⁰⁹, l'ancien ouvrier anarchiste, proche du mouvement coopératif et fondateur des premières universités populaires, fit lui aussi référence à l'un de nos deux statisticiens. Ayant déjà entamé son chemin vers la droite et le reniement « de ses idées d'antan sous prétexte d'ordre et de progrès »⁹¹⁰, l'auteur considérait que la France traversait une crise sociale qu'il décomposait en crise économique, morale et politique. Plaçant les fonctionnaires au cœur de cette dernière, il consacrait de longs développements à exposer sa position quant aux débats relatifs au statut ou aux droits syndicaux. Celle-ci se résumait de la façon suivante : « le fonctionnaire ne saurait avoir des droits particuliers. Il n'a que des devoirs, envers l'État comme envers le public ». Revenant sur la grève des postiers de 1909, qu'il saluait comme expression d'une perception du politicien en « ennemi commun », il n'en condamnait pas moins la grève. Pour Georges Deherme, si « le syndicalisme d'ordre se dressant contre le parlementarisme de désordre » serait « une magnifique promesse de régénération », la grève ne saurait avoir droit de cité. En outre, les fonctionnaires n'auraient su participer de cette régénération puisque, pour l'auteur, ils étaient eux-mêmes le fruit d'une « logique du système électoral » qui conduisait à la multiplication de leur nombre : « il ne faut qu'un peu plus de 2 millions d'électeurs pour maintenir la bande radicale au pouvoir : avant cinq ans, si cela peut durer jusque-là, on en fera tous des fonctionnaires ». Pour en prendre la mesure de la progression, il citait alors les « chiffres » de « M. Foville », tirés de l'article, non cité, du 4 juillet 1908⁹¹¹. Lorsque Georges Cahen-Salvador publia, l'année suivante, son ouvrage sur l'action corporative des fonctionnaires – où il développait une position beaucoup plus nuancée et favorable aux fonctionnaires que Georges Deherme – il fit quant à lui référence aux travaux de Fernand Faure. Diagnostiquant lui aussi une crise profonde à l'origine de l'agitation des fonctionnaires, il l'attribuait principalement à une sorte de contrecoup du développement des attributions de l'État, et notamment de l'extension de son rôle industriel, qui aurait conduit l'administration à se trouver plus sensible aux changements politiques et sociaux à l'œuvre depuis plusieurs décennies.

⁹⁰⁸ Louis ROLLAND, « Chronique administrative. IV - La statistique des fonctionnaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 27, Juin 1910, p. 332.

⁹⁰⁹ Georges DEHERME, *La crise sociale*, Paris, Bloud et Cie, 1910.

⁹¹⁰ Jean MAITRON, « Georges Deherme (1870-1937) », dans *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier*, version numérique « Maitron-en-ligne ».

⁹¹¹ Georges DEHERME, *La crise sociale* [1910], *op. cit.*, p. 149-150 et p. 188-189.

Ainsi, c'est l'absence d'agitation qui constituait presque, aux yeux de ce maître des requêtes au Conseil d'État, une « anomalie » procédant du fait que « la démocratie française, tout en poursuivant avidement le progrès, [avait] paru s'attacher aux traditions bureaucratiques du passé. Dans le temps même où elle instaurait le régime du suffrage universel, elle conservait pieusement l'organisme créé pour servir les caprices de la monarchie » en mettant un « soin jaloux à ne rien changer d'une Administration centralisée, hiérarchisée, soumise aux abus et portée aux excès d'un pouvoir irresponsable ». De ce fait, si l'évolution du nombre des fonctionnaires constituait bien l'une des « causes profondes » du malaise des « fonctions publiques », c'était principalement parce que l'extension des attributions de l'État avait entraîné le développement d'un personnel qui, contribuant « à la productivité de la nation » en était venu « à accomplir souvent les mêmes besognes que les employés et ouvriers de l'industrie privée »⁹¹². Elle était, de surcroît, à l'origine d'un ressentiment « des administrés » qui s'inquiétaient « du nombre excessif des fonctionnaires ». Leur « bourse » se ressentait de « l'accroissement de leurs cadres », les impôts étaient considérés comme destinés à « nourrir ces "budgétivores" ». Georges Cahen-Salvador constatait ainsi que « le public [méconnaissait] le labeur fécond » et ne rendait pas « justice à l'activité productive des neuf dixièmes des fonctionnaires » : la plupart du temps, le personnel se trouvait en nombre insuffisant « pour répondre aux besoins croissants ». Pour le maître des requêtes au Conseil d'État, « la moindre réduction » risquait d'entraîner « des répercussions fâcheuses » sur le « fonctionnement des services ». Renvoyant à l'article de Fernand Faure dans la *Revue politique et parlementaire*, il décrivait la situation de la façon suivante :

« Loin de diminuer sous l'influence des principes égalitaires, le "fonctionnarisme" paraît s'accroître sans cesse. Nous en sommes aujourd'hui à compter 800 000 fonctionnaires pour 40 millions d'habitants, soit un fonctionnaire pour trente citoyens. Et devant ce flot envahisseur, le petit commerçant qui péniblement lutte contre la concurrence des bazars et grands magasins, l'ouvrier enfermé dans l'usine, le paysan qui depuis l'aube jusqu'au couchant reste penché sur la charrue, lèvent les bras au ciel et de concert se lamentent. (...) Cette situation risque de se perpétuer car la plupart des protestataires ne se plaignent de ces privilèges, que jusqu'au jour où ils peuvent en bénéficier à leur tour. »⁹¹³

Achevons ce tour d'horizon par un dernier exemple : celui du député d'Ille-et-Vilaine (Républicain progressiste, ex-Action libérale) Alexandre Lefas. Avocat de formation, ancien chargé de cours à la faculté de droit d'Aix, il publia en 1913 *l'État et les fonctionnaires* dont l'objectif était d'offrir une mise en perspective historique et comparative de revendications des fonctionnaires (première partie de l'ouvrage) et des projets de statut (seconde partie). Opposé à l'attribution de droits syndicaux – il assimilait les « théories syndicalistes » telles que celles professées par Maxime Leroy à un « retour au moyen âge » – il considérait qu'il était « indispensable de donner un

⁹¹² Georges CAHEN-SALVADOR, *Les fonctionnaires* [1911], *op. cit.*, p. 3-22.

⁹¹³ *Ibid.*, p. 23-25.

statut légal aux fonctionnaires » qui leur assure, notamment, un certain nombre de garanties individuelles. Concernant l'extension des attributions de l'État et du nombre des fonctionnaires, il adoptait une position inverse à celle de Georges Cahen-Salvador :

« Rappelons d'ailleurs ce que nous avons dit du rôle de l'État. Ce rôle ne nous semble pas destiné à s'accroître sans cesse. Les collectivités professionnelles et autres, d'une part, le développement des droits de l'individu, d'autre part, nous semblent devoir limiter le rôle de l'État, et le décharger d'un certain nombre de missions, qu'en attendant mieux il exerçait jusqu'à ce jour.

En résumé, le public a moins sujet qu'autrefois de se passionner pour les emplois de fonctionnaires. Les besoins publics sont loin d'exiger la multiplication indéfinie de ces emplois dans l'avenir. L'intérêt général des fonctionnaires est que le nombre des titulaires de fonctions publiques soit réduit. »⁹¹⁴

Consacrant les deux premiers chapitres de son ouvrage à la « crise du fonctionnarisme », Alexandre Lefas évoquait à ce titre la « statistique du fonctionnarisme » dans un long développement basé sur les états ministériels produits en vertu de la loi de 1905. Concernant les limites de ces relevés, il renvoyait lui aussi aux « très justes observations de M. Fernand Faure » – qui constituaient la source presque exclusive de sa propre analyse critique des états produits par les ministères.⁹¹⁵

Il existait certes quelques exceptions. Telle que la *Revue générale d'administration* qui, dans sa livraison du mois d'août 1910, annonça que l'enquête menée par la commission de la statistique des fonctionnaires sur la base des bulletins individuels ne fournirait pas « le nombre des fonctionnaires ». L'auteur de la chronique précisait alors : « ce nombre est d'ailleurs connu, d'une part, par le recensement général de la population, d'autre part, par les tableaux annexés à chaque projet de budget »⁹¹⁶. L'absence de toute mention aux critiques formulées par la commission de la statistique des fonctionnaires ou par Fernand Faure dans la *Revue politique et parlementaire* est d'autant plus surprenante que c'est à la suite de cette chronique que fut publiée celle qui rendait compte de la tenue du congrès international des sciences administratives. Il faut dire que la communication de Fernand Faure ne faisait pas partie de celles que la revue signalait à ses lecteurs⁹¹⁷. La revue émanant du ministère de l'Intérieur, on peut faire l'hypothèse qu'il s'agissait là d'une volonté délibérée de ne pas faire de publicité à des

⁹¹⁴ Alexandre LEFAS, *L'État et les fonctionnaires*, Paris, Giard et Brière, 1913, p. 60 ; (En 1915, l'ouvrage fit l'objet d'une recension élogieuse par James W. GARNER, « Reviewed work(s): *L'État et les Fonctionnaires* by Alexander Lefas », *The American Political Science Review*, vol. 9, n° 1, Février 1915, p. 166-168).

⁹¹⁵ Alexandre LEFAS, *L'État et les fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 27, 30, 34, 40 et 42 ; en annexe n°30, p. 741, on trouvera la reproduction d'un autre cas : celui du prêtre belge Pierre Harmignie. Dans une étude sur la France qui visait à montrer qu'en « y regardant bien, c'est, en grande partie, pour avoir assumé des tâches en vue desquelles il n'était pas outillé, que l'État contemporain a fait naître la question des fonctionnaires », il mobilisait des chiffres tirés des travaux de V. Turquan, H. Nézard, P. Leroy-Beaulieu et, enfin, F. Faure. Voir : Pierre HARMIGNIE, *L'État et ses agents. Étude sur le syndicalisme administratif*, Louvain, Institut supérieur de philosophie, 1911.

⁹¹⁶ « Statistique générale de la France [Chronique de l'administration française. VIII] », *Revue générale d'administration*, Août 1910, p. 486-487.

⁹¹⁷ « Congrès international des sciences administratives [Chronique, août 1910] », *op. cit.*

travaux qui remettaient en cause la fiabilité des états produits par ce ministère. Je ne dispose toutefois d'aucun élément infirmant ou confirmant s'il s'agissait simplement d'une ignorance totale des débats en cours à ce sujet. Autre exception, plus notable : celle de l'ouvrage publié par Henri Chardon en 1911, puis en 1912 dans une version augmentée, *Le pouvoir administratif*. Le maître des requêtes au Conseil d'État continuait à mobiliser l'expression des « mille fonctionnaires politiques » et « huit cent mille fonctionnaires administratifs »⁹¹⁸. En réalité, cela s'explique principalement par deux raisons qui n'ont rien à voir avec la réception des travaux de nos statisticiens. La première relève de la nature de l'ouvrage : réunissant principalement des conférences et des études de vulgarisation composées entre 1901 et 1911, il était dépourvu de toute note ou bibliographie. *Le pouvoir administratif* constituait à ce titre une sorte de « testament » intellectuel, Henri Chardon considérant qu'il était temps d'arrêter « là ces études » qui n'avaient « plus d'intérêt » pour lui car il considérait qu'il avait « dit tout ce [qu'il] voulait dire » sur « des choses [qu'il était] le premier à ne pas trouver amusantes »⁹¹⁹. D'autre part, l'expression qu'il employait ne visait pas à mesurer le nombre des fonctionnaires : la question était d'ailleurs absente de l'ouvrage. Pour Henri Chardon, il s'agissait surtout de représenter ainsi l'existence d'une séparation nette, qui se manifestait d'ailleurs dans les débats relatifs aux syndicats et au statut, entre les « mille », le personnel politique de l'État (les ministres et membres du Parlement pour l'essentiel) et les « huit cent mille » agents de son appareil administratif⁹²⁰.

Du Parlement à la Statistique générale de la France

La réussite de cette campagne fut moins évidente du point de vue de l'amélioration des statistiques produites. Les objections statisticiennes quant à la fiabilité des états ministériels étaient connues mais, faute de mieux, l'usage de cette unique source officielle perdurait. Entre-temps, une nouvelle initiative parlementaire était toutefois venue raviver les espoirs des membres de la commission. Comme en 1905, ce fut par un article ajouté à la loi de finances que la nécessité d'un recensement fut réaffirmée, mais selon une formulation qui pouvait laisser espérer des avancées institutionnelles.

Votée le 8 avril 1910, la loi portant fixation des recettes et des dépenses de l'exercice 1910 comportait un article qui, sur une base similaire à l'article 66 de la loi de finances de 1905, contenait une nouvelle disposition :

« [Article] 152. La nomenclature des documents à fournir aux Chambres par les différents ministères en exécution des dispositions contenues dans les lois antérieures de finances est fixée pour l'année 1910, conformément à l'état L annexé à la présente loi. Il sera publié tous les cinq ans et au plus tard le 1^{er} octobre par les soins du service de la statistique générale de la France, un

⁹¹⁸ Henri CHARDON, *Le Pouvoir administratif*, 2^e éd. augmentée, Paris, Perrin, 1912, p. 116 et 474-475.

⁹¹⁹ *Ibid.*, p. 461-462.

⁹²⁰ Sur ce point, voir l'analyse de Vida AZIMI, « Administration et Parlement », *op. cit.*, p. 572-573.

tableau présentant pour les fonctionnaires, agents, sous-agents, employés et ouvriers de l'État rémunérés au mois, ainsi que pour le personnel officier et assimilé des armées de terre et de mer, les échelles ou les taux de traitements, remises et indemnités fixes de toute nature, à l'exception des indemnités ayant le caractère d'un remboursement de frais. La première publication aura lieu dans le courant de l'année 1911. Elle indiquera les améliorations de traitements ou émoluments réalisées dans chacune des périodes quinquennales écoulées depuis le 1^{er} janvier 1901 et donnera les dates des textes en vigueur; elle indiquera également, dans la mesure du possible, les échelles et les taux de traitements en vigueur au 1^{er} janvier 1871. Chacune des statistiques subséquentes indiquera de même les améliorations réalisées dans la dernière période quinquennale, ainsi que les dates des textes intervenus. »⁹²¹

Cet article était le fruit d'un amendement déposé par le sénateur de l'Ain, Alexandre Bérard. Alors inscrit au groupe de la gauche démocratique radicale et radicale-socialiste, il avait été député de l'Ain au cours des années 1893 à 1908 et sous-secrétaire d'État aux Postes et télégraphes de 1902 à 1906. Comme en 1905, l'ajout de cet article ne fut pas discuté et semble avoir fait l'unanimité parmi les parlementaires. Louis Rolland, dans sa chronique sur la statistique des fonctionnaires de juin 1910, soulignait ainsi que « le Sénat et la Chambre l'[avaient] adopté sans difficulté et sans discussion. Tout au plus, le rapporteur du budget à la Chambre, M. Doumer, a-t-il pu faire remarquer [que cette disposition] n'était pas évidemment à sa place dans la partie de la loi de finances consacrée aux dispositions annuelles ». On conviendra avec le juriste qu'il s'agissait « évidemment là d'une critique de peu d'importance »⁹²². La date du vote de la loi de finances et la façon dont l'article disposait qu'une statistique des fonctionnaires devait être élaborée témoignent de deux phénomènes remarquables. Elles révélaient à la fois un véritable décalage des temporalités politiques et statistiques de la construction du nombre des fonctionnaires et une possible influence mutuelle des parlementaires et des membres de la commission de la statistique des fonctionnaires. Cette nouvelle disposition exigeait ainsi de la SGF la réalisation de statistiques dont la publication devait avoir lieu dans le courant de l'année 1911, alors même que le dépouillement des bulletins reçus dans le cadre de l'enquête lancée en 1906 par la commission de la statistique des fonctionnaires n'avait pas encore abouti. Toutefois, il est possible de voir, tant dans l'adoption de cet article que par les suites qui lui furent données, l'effet d'une sorte d'influence réciproque. D'une part, cette nouvelle demande reprenait une exigence formulée à plusieurs reprises par les membres de la commission : celle de la précision des traitements. Si rien ne permet d'attester que cette décision fut le fruit d'une influence directe des remarques formulées dans le rapport préliminaire de 1908, puis par Alfred de Foville dans *l'Économiste français*, force est de constater que cette disposition leur donnait satisfaction. D'autre part, si l'on se réfère à la chronologie, le vote de cet article pourrait avoir eu une influence sur la tonalité du dernier article du

⁹²¹ Article 152 de la loi du 8 avril 1910 portant fixation des recettes et des dépenses de l'exercice 1910, *Journal officiel* du 9 avril 1910, reproduite et commentée dans *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, nouvelle série, tome 10, année 1910, Paris, Librairie de la société du recueil Sirey, 1910, p. 256-306 (citation p. 306).

⁹²² Louis ROLLAND, « La statistique des fonctionnaires [Chronique 1910] », *op. cit.*, p. 332.

statisticien. Tandis qu'en septembre 1909 la critique du fonctionnarisme dominait son argumentation, Alfred de Foville en était revenu, dans celui d'août 1910, à une focalisation sur les lacunes des données ministérielles. La chronologie semble ainsi donner corps à l'hypothèse selon laquelle le vote de la loi de finances d'avril 1910 aurait conduit le statisticien à adopter une approche plus constructive.

Si cet article pouvait raviver les espérances de la commission de la statistique des fonctionnaires, c'est parce que cette fois-ci la SGF était explicitement chargée d'élaborer cette statistique quinquennale. Il ne faut effectivement pas oublier que la création de la commission de la statistique des fonctionnaires était le fruit d'une initiative du CSS qui s'était autosaisi de la question. L'échec de la commission à obtenir la coopération des ministères s'explique ainsi certainement par l'absence d'un texte législatif ou réglementaire les enjoignant à répondre à une enquête qui, de surcroît, était menée en marge de la constitution des états prescrits par l'article 66 de la loi de 1905. L'attribution d'une telle responsabilité à la SGF n'était pas anodine : au cours de cette période, l'organisme statistique avait vu son statut et ses activités évoluer considérablement. Intégrée aux services techniques de l'office du Travail à sa création, puis à la direction du Travail du ministère du Commerce en 1899, la SGF avait été transférée à la tutelle du nouveau ministère du Travail et de la prévoyance sociale dès sa création en 1906. Depuis la réalisation du recensement professionnel de 1896, la SGF vivait chichement. Michel Huber, qui fut recruté en 1901 comme statisticien adjoint, explique ainsi que, de 1901 à 1905, le service fonctionna sur les crédits attribués par le Parlement pour le dépouillement du recensement général de la population de 1901. Tandis que Lucien March passait de la direction des services du recensement à celle des services techniques de la SGF de l'office du Travail, ces crédits permirent le recrutement de Michel Huber, celui d'un autre statisticien adjoint (René Risser) ainsi que le passage du personnel d'Hollerith, temporairement attaché à la SGF pour le dépouillement du recensement de 1896, au service de l'État⁹²³. Entre-temps, Lucien March avait inventé sa propre machine à calculer, moins coûteuse que le système Hollerith : le classi-compteur-imprimeur⁹²⁴. Comme l'explique Michel Armatte, son principe de fonctionnement était à la fois « plus simple et assez différent » :

« Pas de stockage de l'information dans les cartes perforées, ce qui est une régression vu d'aujourd'hui, mais une économie de temps à l'époque, et saisie des données des bulletins sur un clavier dont chacune des 60 touches est affectable à une modalité de réponse, et fait avancer d'une unité le compteur associé. Les compteurs se transforment en imprimante sur une feuille qui prend la trace de leurs valeurs. »⁹²⁵

Par cette innovation, Lucien March obtint la réalisation d'une centralisation du dépouillement qui n'avait pu être obtenue jusque-là pour des raisons de coût. Toutefois,

⁹²³ Michel HUBER, *Quarante années de la statistique générale* [1937], *op. cit.*, p. 4-5.

⁹²⁴ Voir les photographies en annexes n°22 et 23, p. 731 ainsi que Jean-Louis PEAUCELLE, « À la fin du XIX^e siècle, l'adoption de la mécanographie est-elle rationnelle ? », *op. cit.*

⁹²⁵ Michel ARMATTE, « Lucien March (1859-1933) : une statistique sans probabilité ? », *op. cit.*, p. 3.

à la veille du recensement général de 1906, la SGF ne disposait toujours pas d'un budget fixe. C'est à l'occasion du transfert du ministère du Commerce vers celui du Travail qu'elle obtint un véritable statut. Sous tutelle de la direction du Travail par un décret du 4 août 1907, elle retrouva ensuite son autonomie par un rattachement direct au ministre par un décret du 1^{er} novembre 1910. Cette montée en puissance du petit service de statistique dont l'activité, depuis les années 1870, s'était globalement limitée à l'exécution du recensement général de la population, correspondait à un accroissement considérable de ses responsabilités au cours de la première décennie du XX^e siècle : de la centralisation du dépouillement du recensement général de la population en 1901 à des enquêtes sur les salaires, les prix ou la physiologie du travail, en passant par une statistique internationale des mouvements de populations élaborée sous le patronage de l'IIS⁹²⁶. Pour y faire face, la réorganisation de 1907 avait été l'occasion d'un renforcement du personnel. En vertu du décret du 4 août, le personnel de la SGF devait comprendre deux statisticiens, trois statisticiens adjoints, un chef de travaux, quatre secrétaires-comptables et calculatrices, neuf contrôleurs, six vérificatrices, six garçons et un concierge – auxquels pouvaient s'ajouter jusqu'à soixante auxiliaires⁹²⁷.

Il faut garder à l'esprit cet accroissement d'activités de la SGF pour mieux situer le processus d'élaboration de la statistique des fonctionnaires. Le nombre d'enquêtes se multiplia dans un contexte matériel qui, certes renforcé, ne permettait pas à l'organisme statistique de répondre favorablement à toutes les sollicitations. En témoigne, par exemple, les conditions de création du *Bulletin de la statistique générale de la France* en 1911 :

« Depuis longtemps, Lucien March avait étudié les moyens de doter la SGF d'un recueil mensuel, ou tout au moins trimestriel, afin de mettre à la disposition du public les principaux résultats statistiques dès qu'ils étaient connus. Les crédits faisaient défaut ; mais en se chargeant de cette publication, la librairie Alcan permit, en octobre 1911, la réalisation de ce projet. »

Les limites financières ne s'opposaient pas seulement à la question des publications. En 1911, un comité d'études relatives à la prévision des chômages industriels avait été créé « près de la SGF » afin « d'étudier les mesures à prendre pour atténuer les chômages résultant des crises économiques ». Cette mission devait se traduire par un « examen des indices permettant de suivre les fluctuations de l'activité économique et, dans une certaine mesure, de prévoir le retour des crises périodiques ». Michel Huber rapporte que ce comité, présidé par Émile Levasseur, « se rendit compte rapidement que la SGF ne disposait pas des moyens suffisants pour l'aider à remplir convenablement cette mission » et il émit ainsi le vœu d'une création, au sein de la SGF, d'un « service spécial chargé de l'observation des prix et des indices de l'activité économique ». Envisagée par la Chambre dans le budget de 1913 mais refusée par le Sénat, sa création

⁹²⁶ On trouvera en annexe n°24 p.732, un tableau des nouvelles activités de la SGF telles que Michel Huber les évoque dans *Quarante années de la statistique générale* [1937], *op. cit.*, p. 5-10

⁹²⁷ Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France*, *op. cit.*, p. 35-36.

ne fut votée qu'en 1914. Retardée par la guerre, la fixation de son statut n'intervint que par un décret du 17 octobre 1917.⁹²⁸

Dans un tel contexte, il est clair que la statistique des fonctionnaires ne jouait plus le rôle central qu'avait pu jouer celle des professions comme moteur d'un renforcement de la statistique administrative. Cela explique certainement en partie la raison pour laquelle les statisticiens présents à la session de 1909 de l'IIS, par ailleurs membres de la commission de la statistique des fonctionnaires, ne présentèrent pas de communications sur les fonctionnaires. Ils traitèrent en revanche d'autres statistiques qui se trouvaient alors au cœur du développement des activités de la SGF. Pour ne citer que cet exemple, si Lucien March n'avait fait qu'une allusion à la statistique des familles des fonctionnaires, il avait produit un rapport sur le « répertoire technologique des industries et des professions »⁹²⁹ en tant que président d'une commission instituée par l'IIS à Copenhague en 1907 à cet effet. C'est ce qui donna ensuite lieu à la publication d'un volume sur la question par la SGF entre la fin de l'année 1909 et le début de 1910.⁹³⁰ Le degré de sollicitation d'informations chiffrées était tel que l'article 152 de la loi de finances de 1910 donna immédiatement lieu à la réclamation d'autres données complémentaires. Lorsqu'il rendit compte de ce vote dans la *Revue du droit public*, Louis Rolland notait, renvoyant encore à Fernand Faure, qu'il « eût peut-être été bon de préciser un peu plus ce que l'on [entendait] par fonctionnaires de l'État ». Il ajoutait surtout :

« S'il est bon de pouvoir présenter en un tableau en quoi la situation matérielle des fonctionnaires de l'État a été améliorée, il ne faut pas oublier que le tableau en question ne permet pas d'apprécier l'amélioration matérielle vraie. Cette amélioration matérielle vraie ne peut être connue que si, en même temps, on sait ce qu'ont été les modifications survenues dans le prix de la vie. À cet égard, on ne peut qu'avoir une idée assez fautive en comparant, par exemple, les situations d'un fonctionnaire d'une certaine catégorie en 1871 et en 1911. Beaucoup de choses se sont modifiées pendant le même temps : prix de la vie et impôts entre autres. Que l'on veuille bien entendre, au surplus, l'observation que nous nous permettons de faire. Nous ne nions pas l'utilité possible de la statistique réclamée par M. Bérard et dont la publication a été décidée par la loi de finances. Nous voulons dire seulement qu'il ne faudra pas l'utiliser à la légère et qu'elle ne sera significative, du point de vue de la situation des fonctionnaires, que si on la rapproche d'autres statistiques. »⁹³¹

Considérant le vote de cet article comme une aubaine, les membres de la commission de la statistique des fonctionnaires y virent une nouvelle occasion de réaliser un véritablement recensement. Alors que la commission ne s'était plus réunie depuis l'adoption du rapport préliminaire au début de l'année 1908, plusieurs séances eurent lieu en novembre et décembre 1910. Il y fut discuté des rapports définitifs présentés par

⁹²⁸ Michel HUBER, *Quarante années de la statistique générale* [1937], *op. cit.*, p. 8.

⁹²⁹ Procès-verbal de la séance du 9 juillet 1909 et Lucien March, « Répertoire technologique des professions », *Bulletin de l'institut international de statistique*, vol. XVIII, n°1, p. 144 et n°2, p. 482-489.

⁹³⁰ SGF, *Répertoire technologique des noms d'industries et de professions suivi de trois listes alphabétiques des noms allemands, anglais et français*, Paris, Berger-Levrault, 1909.

⁹³¹ Louis ROLLAND, « La statistique des fonctionnaires [Chronique 1910] », *op. cit.*, p. 332-333.

Fernand Faure, Lucien March et Jacques Bertillon ainsi que des conditions d'application de la loi de 1910. Les rapports présentés désormais séparément, par Lucien March sur « les conditions démographiques générales »⁹³², et par Jacques Bertillon sur leur composition « d'après le nombre d'enfants de chaque âge »⁹³³, entérinaient l'échec de la première initiative de dénombrement par bulletins individuels lancée en 1905. Les ministères n'avaient finalement pas envoyé plus de bulletins et l'enquête reposait donc sur les 330 000 qui avaient été transmis jusqu'au début de l'année 1908 – dont seulement 284 000 avaient pu être dépouillés. Outre que l'enquête ne pouvait, dès lors, pas faire connaître l'effectif total des agents de l'État (concernés par 108 000 bulletins reçus), aucune indication n'était fournie qui permettrait de les distinguer des agents des départements et des communes. Dans son rapport, Fernand Faure rappela quant à lui ses objections relatives à la fiabilité des états ministériels produits depuis la loi de 1905. Il regrettait vivement que l'emploi des bulletins individuels n'ait pu être effectif, se heurtant peut-être « à la question d'argent qui vient trop souvent, au point de vue du développement ou de l'amélioration de nos statistiques françaises, jouer un rôle d'obstacle insurmontable ». En outre, aucune définition du périmètre concerné par ce dénombrement n'avait pu être obtenue.⁹³⁴ La loi de 1910 constituait, en ce sens, l'occasion d'une remise à plat :

« Avant même que la loi de finances de 1905 ait pu recevoir sa pleine exécution, quant à la Statistique des fonctionnaires qu'elle est venue prescrire, nous sommes appelés à nous occuper de l'exécution d'une statistique nouvelle prévue et organisée par la loi de finances de 1910. Il ne s'agit, il est vrai, cette fois, que de relever le nombre des agents de l'État, et non point annuellement, mais tous les cinq ans seulement. (...) Tandis que la loi de finances de 1905 se borne à prescrire la publication d'un tableau statistique annuel, sans dire nettement à quel service en incombera le soin et la responsabilité, la loi de finances de 1910 fait expressément appel à l'intervention du Service de la Statistique générale de la France. C'est là une mesure excellente dont on doit attendre les meilleurs effets et dont il y a lieu de se féliciter à tous égards. »⁹³⁵

L'article 152 de la loi de finances avait en outre, selon Fernand Faure, l'avantage de résoudre certains questionnements récurrents depuis 1905. Pour le statisticien, sa formulation excluait d'office les agents des départements, des communes et des établissements publics et, à l'intérieur de l'État, tous ceux qui n'étaient pas rémunérés ou qui étaient payés à la journée et à la semaine. La commission avait, de surcroît, été unanime pour considérer que les agents recrutés de façon temporaire, bien que

⁹³² Lucien MARCH, « Rapport sur les conditions démographiques générales des familles de fonctionnaires [Commission de la statistique des fonctionnaires, séances de novembre-décembre 1910] », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 11, 1912, p. 53-68.

⁹³³ Jacques BERTILLON, « Rapport sur la composition des familles de fonctionnaires d'après le nombre des enfants de chaque âge [Commission de la statistique des fonctionnaires, séances de novembre-décembre 1910] », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 11, 1912, p. 69-74.

⁹³⁴ Fernand FAURE, « Rapport sur le dénombrement des fonctionnaires par catégories [Commission de la statistique des fonctionnaires, séances de novembre-décembre 1910] », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 11, 1912, p. 42.

⁹³⁵ *Ibid.*, p. 45-46.

rémunérés au mois, ne devraient pas être comptabilisés, la « permanence des fonctions remplies » relevant d'une « condition naturelle et essentielle ». En outre, le dénombrement devait, contrairement à la définition que Fernand Faure avait élaborée en mai, inclure les officiers et assimilés des armées de terre et de mer. Concernant les modalités de réalisation du recensement, la commission avait estimé nécessaire qu'il soit fait usage de bulletins individuels sur la base d'un nouveau modèle et que le dépouillement soit centralisé à la SGF.⁹³⁶

Les espoirs de la commission furent vite déçus. Le 25 janvier 1912, Lucien March présenta un rapport au ministre du Travail concernant la prochaine session du CSS. Il traitait, notamment, des travaux de la commission de la statistique des fonctionnaires, à l'ordre du jour de la séance du 6 mars suivant. Résumant les travaux de la fin de l'année 1910, il notait que « faute de crédits, il n'[avait] malheureusement pas été possible de faire imprimer les tableaux d'après lesquels » les rapports relatifs aux familles de fonctionnaires avaient été élaborés. Les propositions de la commission concernant l'application de la loi de 1910 avaient fait face au même manque de moyens :

« Conformément au vœu de la Commission, la Statistique générale de la France a demandé les moyens nécessaires pour l'établissement et le dépouillement de ces bulletins. Ces moyens ne lui ayant point été accordés, elle n'a pu que solliciter les diverses administrations de lui fournir les éléments des tableaux qu'elle avait reçu mission de publier. Ces tableaux ont été fournis au cours de l'année 1911 et publiés au Journal officiel dans les numéros des 30 septembre et 11 octobre 1911. Ils présentent, pour chaque catégorie d'emploi, les échelles de traitement au 1^{er} janvier de chacune des années 1871, 1901, 1906, 1911. Malheureusement, ils ne font connaître ni le nombre de titulaires de chaque catégorie d'emploi, ni la répartition de ces titulaires suivant le total des émoluments perçus dans l'année. »⁹³⁷

Au cours de la réunion suivante du CSS, le 6 mars 1912, ces rapports furent présentés et discutés sous la présidence de Léon Bourgeois, ministre du Travail et de la prévoyance sociale. L'intérêt démographique du rapport présenté par Lucien March fut souligné, mais ce fut rapidement la question du nombre des fonctionnaires qui fut soulevée. Tour à tour, Edmond Théry⁹³⁸ et Alfred Neymarck firent remarquer que l'enquête avait pour objectif initial et pour but principal de faire connaître ce nombre et que l'étude ainsi présentée ne concernait qu'un tiers des agents comptabilisés par les relevés ministériels. Le second insista particulièrement sur un point qu'il avait soulevé dès ses premières discussions des travaux de Victor Turquan : « il faudrait d'abord s'entendre sur les définitions des fonctionnaires ». Lucien March répondant que les ministères n'avaient pas été tenus de répondre à l'enquête, la discussion fut interrompue par Léon Bourgeois qui rappela que cela serait l'objet de l'exposé de Fernand Faure. Il

⁹³⁶ *Ibid.*, p. 47-51 - voir la reproduction du bulletin en annexe n°28, p. 739.

⁹³⁷ Lucien MARCH, « Rapport du directeur de la statistique général de la France à M. le ministre du Travail et de la prévoyance sociale, Paris, 25 janvier 1912 », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 11, 1912, p. 21-22.

⁹³⁸ Publiciste, fondateur et directeur de *l'Économiste européen*, il avait acquis une certaine notoriété en publiant *Le péril jaune*, Paris, Félix Juven, 1901.

fut toutefois « obligé de s'absenter » lorsque celui présenta ses observations, qui rejoignaient en tous points les objections ainsi formulées. Il insista de nouveau sur la nécessité de « combiner l'exécution des prescriptions des lois de finances de 1905 et 1910 » pour la réalisation d'une « statistique exécutée à l'aide de bulletins individuels tous les cinq ans », qui permettait de « connaître, sans doubles emplois, pour chaque catégorie de fonctions, le nombre des fonctionnaires et les sommes perçues par eux ». Il proposa alors au Conseil d'émettre le vœu suivant :

« Le Conseil supérieur de statistique,

Considérant que l'état annuel des fonctions rétribuées sur les budgets de l'État, des départements ou des communes, publié chaque année en vertu de la disposition insérée à l'état L de la loi de finances, n'a pas permis jusqu'ici de rendre un compte exact de l'effectif du personnel des services publics et des changements survenus dans cet effectif,

Émet le vœu : qu'une statistique plus précise et plus détaillée soit dressée tous les cinq ans à l'aide de bulletins individuels portant, pour chaque fonctionnaire ou agent, les renseignements réclamés par la loi du 8 avril 1910. »⁹³⁹

Ce vœu, adopté à l'unanimité, fut d'emblée repris *in extenso* par la presse⁹⁴⁰. Il n'en resta pourtant pas moins lettre morte.

La contribution à la statistique des fonctionnaires de Lucien March

Au début de l'année 1912, Lucien March avait regretté de ne pas disposer des moyens nécessaires à la publication de l'enquête sur les familles de fonctionnaires. Alors que les inquiétudes relatives à la « dépopulation » se trouvaient revivifiées par un nouveau solde naturel négatif en 1911 (voir le graphique I.10 *supra*)⁹⁴¹, il trouva néanmoins rapidement une solution à l'occasion de l'édition d'une *Statistique des familles en 1906* d'après le dépouillement du recensement général de la population. Le directeur de la SGF y inclut en effet les résultats de l'enquête effectuée dans le cadre de la commission de la statistique des fonctionnaires, qui occupaient plus de la moitié des analyses et des tableaux annexes⁹⁴². Le statisticien ne fournissait toujours pas

⁹³⁹ Procès-verbal de la séance du 6 mars 1912, *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n°11, 1912, p. 33-37.

⁹⁴⁰ Par exemple dans « Conseil supérieur de statistique », *Le Petit Parisien*, 8 mars 1912 et « Conseil supérieur de statistique », *Le Temps*, 8 mars 1912.

⁹⁴¹ Au Parlement, elles prirent la forme de la création d'un groupe parlementaire « pour la protection de la natalité et des familles nombreuses » : Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, *op. cit.*, p. 46-47.

⁹⁴² SGF, *Statistique des familles en 1906*, Paris, Imprimerie nationale, 1912 ; la publication de ces résultats avec ceux qui furent tirés de l'exploitation du recensement général de la population fait écrire à Virginie De Luca Barrusse que cette statistique des familles des fonctionnaires fut « associée au recensement de 1906, du moins dans sa préparation » : Virginie DE LUCA BARRUSSE, « Des liaisons avantageuses », *op. cit.*, p. 270. Il s'agit toutefois bien de l'enquête élaborée dans le cadre de la commission de la statistique des fonctionnaires du CSS et Lucien March prenait soin de le souligner (p. 2 et 40-41 du volume précité). Le dépouillement fut certes réalisé par les services de la SGF, mais sans lien avec le recensement général de la population.

d'indications qui nous permettraient de connaître la proportion d' « employés » ou d' « ouvriers » – catégories mobilisées comme décomposition des « fonctionnaires » – selon qu'ils relevaient de l'État, des départements ou des communes. Les tableaux, faisant apparaître la répartition des variables en nombres absolus, étaient d'ailleurs très rares. Seuls deux d'entre eux, présentant la distribution des employés et ouvriers selon l'état matrimonial, pour le personnel masculin d'une part et féminin d'autre part, permettent d'en savoir un peu plus sur les bulletins dépouillés. Ceux-ci concernaient ainsi 101 515 employés (dont 18 461 femmes) et 182 008 ouvriers (dont 5 699 femmes)⁹⁴³. Les personnels masculin et féminin étaient étudiés séparément et deux chapitres furent consacrés à des « études spéciales ». La première traitait des « familles des employés des ministères, des préfectures et des mairies, suivant l'importance des localités ». La seconde portait sur les « familles de cantonniers et de gardes champêtres, suivant les régions ». Aucune d'entre elles ne permettait de connaître le nombre d'individus concernés, ni même leur répartition proportionnelle entre les diverses catégories citées⁹⁴⁴. Les modalités de cette publication semblaient entériner un double mouvement : d'abord, une sorte de neutralisation du propos qui devait probablement beaucoup à une mise à distance de Jacques Bertillon, ensuite la confirmation d'une distinction entre les questions du nombre et de la fécondité des fonctionnaires.

La documentation consultée ne permet pas de savoir pourquoi, tous deux chargés de la statistique des familles, co-auteurs d'un rapport commun en 1908, Lucien March et Jacques Bertillon présentèrent des rapports distincts à la commission de la statistique des fonctionnaires à partir de 1910. Force est toutefois de constater, d'une part que le président de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française n'était pas cité dans le volume publié par Lucien March en 1912, et d'autre part que Jacques Bertillon ne fit pas la moindre allusion à l'existence, et *a fortiori* aux résultats, des travaux de la commission de la statistique des fonctionnaires dans *la dépopulation de la France* paru en 1911⁹⁴⁵. Il ne faut certainement pas y voir une divergence d'opinions quant au diagnostic relatif à la situation démographique de la France⁹⁴⁶. Adolphe

⁹⁴³ SGF, *Statistique des familles en 1906* [1912], *op. cit.*, p. 40 et 70.

⁹⁴⁴ Pour une analyse démographique des principaux résultats de cette enquête qui, pour les raisons qui viennent d'être exposées, sort du cadre de cette recherche, voir : Virginie DE LUCA BARRUSSE, « Des liaisons avantageuses », *op. cit.*, p. 266-274 ; Virginie DE LUCA BARRUSSE, *Les familles nombreuses*, *op. cit.*, p. 179-185.

⁹⁴⁵ Jacques BERTILLON, *La dépopulation de la France* [1911], *op. cit.*

⁹⁴⁶ Encore que, tous deux promoteurs du natalisme et de l'eugénisme, le président de l'Alliance penchait plus vers le premier, tandis que le directeur de la SGF était plus impliqué dans le second. Sur les liens entre eugénisme et natalisme en France au cours des années 1890-1910, voir : William H. SCHNEIDER, *Quality and Quantity*, *op. cit.*, p. 37-45. Parmi les membres du comité français qui se rendit au premier congrès international d'eugénisme de Londres en 1912, se trouvaient : Alfred de Foville (en tant que l'un des sept présidents honoraires du comité), Lucien March (comme l'un de ses huit vice-présidents), Michel Huber (comme secrétaire) ainsi que Jacques Bertillon et Fernand Faure (simples membres), p. 85-86 .

Landry⁹⁴⁷ signalait par exemple, en mai 1911, que de concert avec Charles Gide et Georges Demartial, nos deux statisticiens avaient écrit au groupe parlementaire de protection de la natalité et des familles nombreuses qui venait d'être créé. Ils appelaient alors à une modulation d'un relèvement en cours des traitements des Postes et télégraphes selon la charge de famille des agents. Les quatre signataires se réclamaient, pour cela, des « études [qu'ils avaient] faites, à des points de vue divers, de la question de la natalité »⁹⁴⁸. L'explication se trouve certainement dans un positionnement différent dans le débat public : Jacques Bertillon adoptait plutôt celui du propagandiste et Lucien March celui de l'expert. On trouverait ainsi l'explication de l'écart flagrant entre les généralisations hâtives menées à partir d'enquêtes très lacunaires publiées dans le *Bulletin* de l'Alliance, et la grande prudence dans l'analyse des premiers résultats de l'enquête sur les familles des fonctionnaires en 1908. D'autant plus que, comme le souligne Virginie De Luca Barrusse, une fois achevée, cette enquête confirmait « un certain nombre [de ses] assertions mais en [contredisait] d'autres sans que pour autant l'Alliance ne modifie les représentations des familles qu'elle [véhiculait] » et qui semblaient « figées pour les besoins de la propagande »⁹⁴⁹. Certes, il ne faut pas exclure la possibilité que Lucien March se soit trouvé finalement seul signataire du simple fait d'une diminution de la collaboration de Jacques Bertillon à partir de 1908. Néanmoins, une autre hypothèse me semble recevable : celle d'une volonté du directeur de la SGF d'adopter une argumentation dont la neutralité apparente contribuerait à l'ériger en expert de la question. La situation correspondrait ainsi à celle de Fernand Faure par rapport à Alfred de Foville. Tous deux partageaient les mêmes opinions négatives quant à l'accroissement du nombre des fonctionnaires, mais les articles du premier furent plus souvent repris que ceux du second. Cela s'explique en partie par leurs contextes d'énonciation différents, mais l'effort de neutralisation de l'argumentation que fit Fernand Faure à partir de 1910 n'y fut certainement pas pour rien. Reprenant en 1913 le flambeau de la campagne amorcée par ses collègues pour la réalisation d'un

⁹⁴⁷ Député de Corse (Républicain socialiste), Adolphe Landry, normalien, agrégé de philosophie, était « à son époque l'un des meilleurs connaisseurs français de la démographie » : Paul-André ROSENAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.*, p. 23-24 ; voir aussi Alain GIRARD, « Adolphe Landry et la démographie », *Revue française de sociologie*, vol. 23, n° 1, 1982, p. 111-126.

⁹⁴⁸ Adolphe LANDRY, « Les fonctionnaires chargés de famille », *Revue politique et parlementaire*, n° 203, Mai 1911, p. 219-220. Le député citait une lettre du 21 mars 1911 envoyée à Ferdinand Buisson, président du groupe parlementaire de défense de la natalité et des familles nombreuses (qui, en outre, avait été reprise dès le surlendemain dans « Pour la famille », *Le Temps*, 23 mars 1911). A. Landry était lui-même l'un des membres fondateurs de ce groupe. Dans cet article, il revenait sur sa proposition de résolution invitant le gouvernement à « réserver désormais dans la plus grande mesure possible les augmentations de crédits qu'il proposera en vue d'améliorer la situation des fonctionnaires et employés de l'État pour ceux » qui « ont plus de deux enfants » comme « compensation de leurs charges de famille » (p. 221) ; entre 1897 et 1913, la propagande familialiste avait abouti à la multiplication de ce type de mesures dans diverses administrations. C'est finalement par une loi du 7 avril 1917 qu'une indemnité pour charge de famille fut accordée à tous les fonctionnaires de l'État. À ce sujet, voir : Dominique CECCALDI, *Histoire des prestations familiales en France*, Paris, Union nationale des caisses d'allocations familiales, 1957, p. 14-16.

⁹⁴⁹ Virginie DE LUCA BARRUSSE, « Des liaisons avantageuses », *op. cit.*, p. 274.

recensement des fonctionnaires, Lucien March adopta ainsi un positionnement plus proche de Fernand Faure que d'Alfred de Foville. En outre, si la statistique des fonctionnaires, telle qu'elle avait été préconisée depuis 1905, devait résulter d'une double enquête démographique et administrative, la séparation entre les deux approches était de plus en plus nette. L'enquête menée entre 1906 et 1910 se soldant par le seul établissement de relevés démographiques pour environ un tiers des agents comptabilisés par les relevés ministériels, la séance du 6 mars 1912 du CSS avait été l'occasion de rappeler un point fondamental : la commission avait d'abord été formée pour répondre à la question du nombre des fonctionnaires. La publication autonome de l'enquête démographique dans un volume de statistiques des familles amorçait une reconnaissance de cette séparation que vint confirmer, à la fin de l'année 1913, celle d'une « contribution à la statistique des fonctionnaires » dont toute préoccupation démographique était absente.

Le vœu émis par le CSS en mars 1912 n'ayant reçu aucune suite institutionnelle, Lucien March entreprit de poursuivre la promotion du recensement des fonctionnaires entre octobre 1913 et juin 1914. Cette nouvelle initiative venait ainsi parachever l'institutionnalisation d'une expertise statisticienne du nombre des fonctionnaires. Dans le même temps, elle constitua une sorte de point culminant de la campagne initiée en juillet 1908 par Alfred de Foville, décédé en mai 1913. Le directeur de la SGF commença par une étude spéciale dans le *Bulletin de la statistique générale de la France*⁹⁵⁰. Il en présenta les résultats à la Société de statistique de Paris en décembre de la même année : le procès-verbal de la séance fut publié en janvier 1914⁹⁵¹, le rapport de Lucien March le mois suivant⁹⁵². Enfin, il publia une nouvelle « contribution à la statistique des fonctionnaires » dans les livraisons d'avril et juin 1914 de la *Revue générale d'administration*.⁹⁵³ Toutes ces publications étaient similaires : l'intervention à la SSP consistait en un long résumé de l'étude publiée dans le *Bulletin* de la SGF, que la *Revue générale d'administration* reproduisait à la virgule près. Cette contribution de Lucien March s'inscrivait dans une double démarche : il s'agissait d'une part de faire le point sur l'ensemble des informations statistiques disponibles concernant le nombre des fonctionnaires et d'autre part d'insister de nouveau sur la nécessaire réalisation d'un véritable recensement. S'il prenait appui sur les contributions de Fernand Faure et Alfred de Foville, tant à la commission de la statistique des fonctionnaires que dans

⁹⁵⁰ Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la statistique générale de la France*, III, n° 1, Octobre 1913, p. 67-93.

⁹⁵¹ Procès-verbal de la séance du 17 décembre 1913, *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 55, Janvier 1914, p. 3-11.

⁹⁵² Lucien MARCH, « La statistique des fonctionnaires », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 55, Février 1914, p. 67-82.

⁹⁵³ Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires », *Revue générale d'administration*, Avril 1914, p. 385-400 ; et « Contribution à la statistique des fonctionnaires (suite et fin) », *Revue générale d'administration*, Juin 1914, p. 129-148.

leurs publications de 1908-1910, le directeur de la SGF entendait aller plus loin qu'une analyse critique des états ministériels.

Dès l'introduction de l'étude, il constatait que « dresser avec quelque exactitude une statistique des fonctionnaires » supposait que deux conditions soient réunies : d'abord « délimiter exactement la catégorie des personnes auxquelles convient le titre de fonctionnaire » ; ensuite « disposer de relevés administratifs méthodiquement organisés ». Aucune de ces deux conditions n'ayant été réunies jusque-là, il fallait « se contenter d'évaluations », tant pour le « nombre des fonctionnaires » que pour leurs traitements⁹⁵⁴. Partant de là, l'objet de cette contribution était d'évaluer l'évolution du nombre des fonctionnaires depuis le milieu du XIX^e siècle à travers le passage en revue des sources disponibles. Lucien March en relevait quatre :

- *Le recensement général de la population*. Tout en notant que « les résultats des recensements successifs [étaient] loin d'être comparables entre eux », le statisticien considérait qu'il était possible d'utiliser « sous réserve », certains de ceux qui auraient été « dirigés avec plus de soin que les autres ». Il mobilisait ceux de 1866, 1886, 1891, 1896, 1901 et 1906. Le statisticien précisait que, compte tenu des progrès réalisés depuis 1896 (date à laquelle il avait été nommé responsable du recensement...) les incertitudes ne provenaient « que des lacunes (...) inévitables quand une aussi vaste opération est livrée à la bonne volonté des municipalités et des habitants »⁹⁵⁵.
- *Les états annexés aux projets de budget (loi de 1905)*. Document « plus précis que le recensement », cet état fournissait chaque année des chiffres qui avaient été « vivement critiqués ». Il soulignait que la principale limite consistait en un total variant d'une année sur l'autre sans qu'il ne soit possible de l'expliquer à partir des informations fournies par les auteurs de ces relevés⁹⁵⁶. Lucien March considérait toutefois qu'ils permettaient de « déduire un aperçu de l'importance relative du personnel de chaque ministère » et de « procéder à des évaluations ». Il exposait ainsi les états de chaque année de 1906 à 1912 et procédait à des ajustements concernant les années 1906-1907 et 1911-1912. Ceux-ci découlaient de suppressions d'agents qui n'avaient pas toujours été comptabilisés (militaires de la Guerre et de la Marine et débitants de tabac aux Finances) puis, pour ajuster l'effectif de l'ensemble des ministères, par le calcul d'une moyenne des effectifs indiqués d'une part pour 1906-1907 et d'autre part pour 1911-1912⁹⁵⁷.
- *Les chapitres du budget*. « Depuis le second quart » du XIX^e siècle, le projet de budget contenait « des chiffres dont, à première vue, il [semblait] possible de tirer

⁹⁵⁴ Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires [1913] », *op. cit.*, p. 67.

⁹⁵⁵ *Ibid.*, p. 68-69.

⁹⁵⁶ Le directeur de la SGF renvoyait aux articles d'Alfred de Foville de septembre 1909 et août 1910 dans *l'Économiste français*.

⁹⁵⁷ Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires [1913] », *op. cit.*, p. 69-72.

parti », bien qu'ils fussent très lacunaires. Lucien March notait en effet que, les indications ainsi fournies n'étaient « pas générales » et n'avaient « pas toujours la même étendue ». Elles manquaient, de surcroît, « des catégories importantes de personnel ». Le statisticien en tirait toutefois des informations pour plusieurs années entre 1839 et 1911 et complétait les informations manquantes dans une année en reportant celles qu'il trouvait dans une autre. En outre, il avait aussi procédé à « quelques évaluations partielles » qu'il ne détaillait pas et, pour l'Instruction publique, il s'était basé sur les évaluations de Vivien et Maurice Block⁹⁵⁸.

- *Les états relatifs au personnel assujetti au régime des pensions civiles (loi de 1853)*. Élaborées dans le cadre des états prescrits par la loi de 1905 ou par le service des pensions, des statistiques – non concordantes – concernant les agents soumis au régime de la loi de 1853 étaient disponibles pour les années 1906-1912. Lucien March proposait une évaluation en remontant jusqu'à l'instauration de ce régime en 1853. Pour cela, il partait d'un rapport parlementaire de 1873 qui évaluait le nombre des agents relevant de ce régime à 158 227 en 1853 et 176 951 en 1873. Admettant que pour 1866 le nombre des pensionnés devait être « voisin de la demi-somme » de celui de 1873, il calculait que 170 000 « fonctionnaires de la loi de 1853 » correspondaient alors à 47% du total des agents des services publics comptabilisés dans le recensement de la population (hors personnel des cultes et des chemins de fer). Procédant au même calcul pour 1911 il arrivait à une proportion de 45%. « Acceptant comme uniforme cette proportion de 45 à 47% » il en déduisait une évolution des « fonctionnaires de la loi de 1853 » pour 1853, 1866, 1873, 1891, 1896, 1901, 1906 et 1911⁹⁵⁹.

Isolément, aucune de ces sources n'était réellement satisfaisante mais Lucien March entendait dégager les principales tendances observables à partir de ces seules informations disponibles. Le tableau I.10 suivant récapitule les évolutions globales que l'ensemble des tableaux présentés par le directeur de la SGF permet de constater.

⁹⁵⁸ *Ibid.*, p. 73-74.

⁹⁵⁹ *Ibid.*, p. 74-75.

Tableau I. 10 : Évolutions globales d'après les sources mobilisées par Lucien March (1839-1912)

Sources et champ concerné	Dates extrêmes	Valeurs	Variation		
			Taux global	Taux annuel moyen	Absolue
Chapitres du budget	Totaux	1839 91 500 1911 171 250	87%	0,9%	79 750
	Totaux (+ évaluation instruction publique)	1839 130 000 1911 350 000	169%	1,4%	220 000
	Administrations centrales	1839 3 071 1911 4 945	61%	0,7%	1 874
Pensions civiles (loi 1853)	Estimation par L. March*	1853 160 000 1911 315 000	97%	1,2%	155 000
	État budgétaire	1906 286 116 1912 325 873	14%	2,2%	39 757
	État du service des pensions	1909 327 733 1912 324 418	-1%	-0,3%	-3 315
Recensement de la population	Total	1866 747 912 1906 1 237 957	66%	1,3%	490 045
	Total hors armées	1866 410 000 1906 645 000	57%	1,1%	235 000
État budgétaire (loi 1905)	Total	1906 718 604 1912 995 349	39%	5,6%	276 745
	État	1906 457 101 1912 665 123	46%	6,5%	208 022
	Civils (Total)**	1906-07 672 000 1911-12 832 000	24%	3,6%	160 000
	Civils (État)**	1906-07 412 000 1911-12 532 000	29%	4,4%	120 000

* Estimation sur la base d'une proportion de 45 à 47 pensionnés pour 100 personnes comptabilisées par le recensement de la population. || **Estimation sur la base d'ajustements (suppression des militaires et des buralistes) puis moyenne des deux années indiquées || Source : d'après les tableaux p. 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, Lucien March, « Contribution à la statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la Statistique générale de la France*, III-1, octobre 1913, pp. 67-93.

En dépit de leur manque de fiabilité, maintes fois souligné par les statisticiens depuis les années 1890, et exception faite des ajustements opérés par Lucien March, toutes ces informations étaient celles dont les contemporains disposaient pour évaluer la croissance du nombre des fonctionnaires depuis le milieu du XIX^e siècle. Celle-ci était bien moins élevée que certaines déclarations pouvaient le laisser croire. L'augmentation était, en tout cas, très éloignée du quadruplement que Charles Beauquier évoquait pour les années 1870-1906. En se fiant aux nombres « bruts » tirés des projets de budget ou des recensements, la croissance des effectifs était inférieure à un doublement : entre 66% pour 1866-1906 et 87% pour 1839-1911. En tenant compte des ajustements opérés

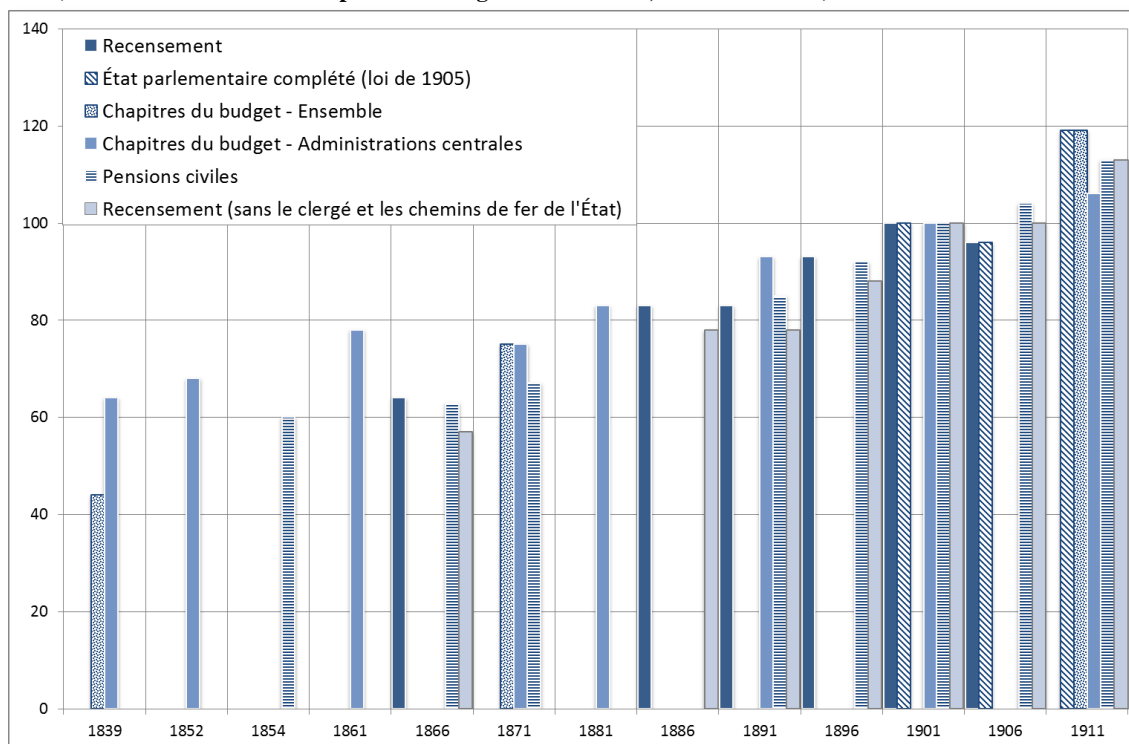
par le statisticien, la plus forte augmentation alors constatable depuis le XIX^e siècle restait légèrement inférieure à un triplement des effectifs comptabilisés d'après les projets de budget (169% pour 1839-1911). En revanche, le rapprochement de ces diverses sources permettait aux contemporains de percevoir une accélération du rythme de la croissance des effectifs au cours de la seconde moitié des années 1910. Les états produits par les ministères en vertu de la loi d'avril 1905 faisaient apparaître une croissance annuelle moyenne comprise, selon le périmètre considéré, entre 2,2% (agents soumis au régime des pensions civiles de 1853) et 6,5% (agents civils et militaires de l'État) pour la période 1906-1912. La perception d'un tel changement de rythme pourrait ainsi lui aussi expliquer le regain d'intérêt pour les fonctionnaires constaté plus haut pour cette période.

Par ailleurs, en procédant au rapprochement de cet ensemble de sources disparates, Lucien March offrait une illustration concrète de lacunes dénoncées par les membres de la commission de la statistique des fonctionnaires depuis 1908. Pour chaque source existante, l'évaluation du « nombre des fonctionnaires » était différente et il s'agissait là en premier lieu d'une conséquence directe de l'absence de définition communément admise et, en conséquence, de modes de recueillement des informations très hétérogènes. Si l'on se contentait, par exemple, de chercher à évaluer le nombre des agents civils de l'État en 1912, celui-ci oscillerait entre 324 418 (nombre d'assujettis à la loi de 1853 selon le service des pensions) et 532 000 (estimation de Lucien March sur la base de l'état ministériel de 1912). En elles-mêmes, la discordance et la diversité des sources mobilisées par Lucien March constituaient ainsi un plaidoyer efficace pour une clarification de la définition de la notion de fonctionnaire public et pour la réalisation d'un recensement sur des bases communément admises.

Le directeur de la SGF procédait lui-même à une comparaison de l'ensemble des données qu'il avait pu tirer d'origines si différentes. Pour cela, il avait construit des « séries de nombres indices calculés (...) ou estimés par interpolation ». Une telle comparaison ne permettait guère de dépasser le constat d'une croissance globale. L'auteur ne s'y trompait pas lui-même : commentant le tableau dont le graphique I.13 suivant propose une représentation, il commençait par constater que « ces séries de nombres proportionnels [n'étaient] guère concordantes » tout en reconnaissant qu'il n'y avait « point lieu d'en être surpris ». Il risquait toutefois quelques observations. D'abord celle d'un effectif qui, d'après les données tirées du recensement général de la population, paraissait « être stationnaire » entre 1886-1891. Lucien March considérait qu'il s'agissait « sans doute » d'une conséquence du « licenciement des agents temporaires des Travaux publics ». Ensuite, il notait une diminution entre 1901 et 1905 (d'après le recensement), suivie d'une hausse (selon les états 1905). Il y voyait les effets successifs de la séparation des Églises et de l'État puis du rachat des chemins de fer de l'Ouest⁹⁶⁰.

⁹⁶⁰ Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires [1913] », *op. cit.*, p. 76.

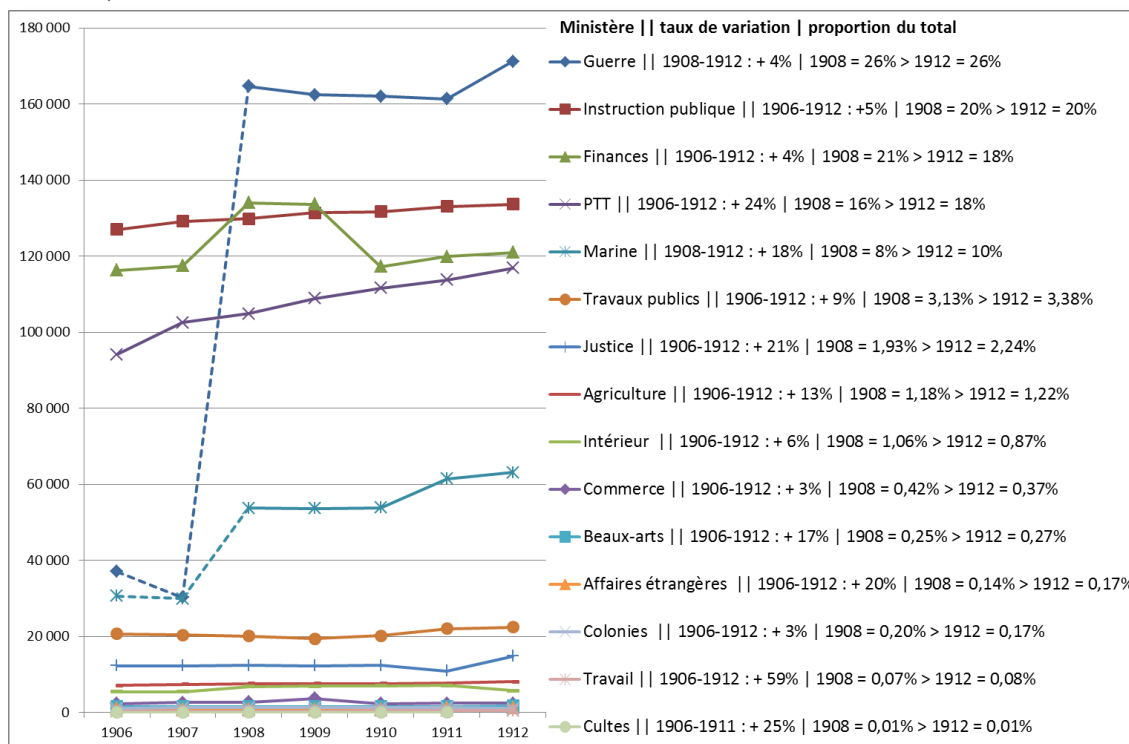
Graphique I. 13 : Indices de la variation du nombre des fonctionnaires calculés par Lucien March pour 1839-1911 (base 1901 = 100 sauf « Chapitres du budget – Ensemble », base 1911 = 119)



Source : d'après le tableau VI p. 76 dans Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la statistique générale de la France*, III, n° 1, Octobre 1913, pp. 67-93

S'il pouvait se risquer à de telles interprétations, c'était en réalité parce qu'il disposait d'informations plus détaillées dans les états ministériels élaborés en vertu de la loi de 1905 ainsi que dans diverses évaluations sectorielles. Les états avaient été fournis au Parlement à six reprises depuis le vote de la loi et, en dépit de leurs lacunes, ils constituaient la seule source à laquelle un observateur contemporain pouvait se référer pour prendre connaissance de la structure des effectifs par grands domaines d'intervention étatique. C'est certainement dans l'analyse de ces états et dans le réajustement qu'il en proposait que l'expertise statisticienne du nombre des fonctionnaires prenait toute sa signification. En donnant à voir les possibilités offertes par une réévaluation des modalités de croissance des effectifs entre 1906 et 1912, Lucien March montrait par l'exemple l'apport d'une approche statisticienne de la mesure du nombre des fonctionnaires. Le graphique I.14 suivant expose les résultats qu'il était possible de tirer des états ministériels tels qu'ils furent présentés au Parlement :

Graphique I. 14 : Évolution des effectifs de l'État répartis par ministères d'après les états fournis au Parlement, 1906-1912



Source : d'après le tableau II p. 70 dans Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la statistique générale de la France*, III, n° 1, Octobre 1913, pp. 67-93

À l'exception de la quasi-disparition des Cultes du fait de la loi de séparation, la hiérarchie des secteurs selon la proportion du total des agents comptabilisés était très proche de celle que Victor Turquan avait constatée pour 1896⁹⁶¹. Pour 1906 et 1907, tandis que les militaires n'étaient pas pris en considération pour la Guerre et la Marine, les trois principaux employeurs étaient l'Instruction publique (28% en 1906), les Finances (25%) et les Postes et télégraphes (21%)⁹⁶². À eux trois, ces secteurs employaient donc 74% des agents comptabilisés en 1906 et 1907. La prise en considération des militaires à partir du relevé de 1908 place le département de la Guerre en première position (avec 26% des agents civils comptabilisés en 1908 et en 1912) les trois secteurs précédents, principaux employeurs civils, se partageant dès lors 57% des agents civils et militaires comptabilisés en 1908 et 56% en 1912. Avec 32 450 agents de plus en 1912 qu'en 1906, ce sont les PTT qui connurent la plus forte progression absolue de leurs effectifs. Ce sont, en revanche, les effectifs du ministère du Travail dont le taux d'accroissement était le plus élevé : 59% d'augmentation en passant de 327 agents en 1906 à 519 en 1912. Ce secteur restait toutefois l'un des plus faibles

⁹⁶¹ Voir les tableaux I.6 et I.7 *supra*, p. 138 et 145.

⁹⁶² En dépit de l'inutilisation officielle de l'intitulé avant les années 1920, les Postes et télégraphes (sous-secrétariat d'État rattaché aux Travaux publics depuis 1906) étaient bien mentionnés comme « Postes, télégraphes, téléphones » dans la contribution de Lucien March, d'où l'utilisation du sigle PTT dans le graphique.

employeurs : de 0,07% à 0,08% des agents comptabilisés en 1908 et 1912 (militaires compris).

Pour cette courte période, ces évolutions sectorielles confirmaient un constat dressé par Victor Turquan à propos des décennies précédentes : l'augmentation des effectifs était principalement dû aux nouvelles attributions de l'État ou à un accroissement de ses activités non régaliennes. Le total des effectifs civils et militaires comptabilisés par les états ministériels s'élevait à 640 883 en 1908 et à 664 023 en 1912, soit une progression globale de 3,6%. Cumulés, les effectifs relevant des secteurs dits « régaliens » (Guerre, Marine, Affaires étrangères, Intérieur, Finances et Justice) apparaissaient comme ayant diminué de 1,6% entre 1908 et 1912, tandis que l'addition de tous les autres secteurs affichait une progression de 8,8% pour la même période. Limitée aux secteurs les plus récents (Instruction publique, PTT, Travaux publics, Colonies et Travail), la croissance était de 7,2%. Une fois ajustées par Lucien March, moyennant les corrections et évaluations précitées, les informations tirées des états ministériels permettaient de nuancer et compléter cette première analyse.

Tableau I. 11 : Évolutions des effectifs de l'État répartis par ministères après ajustement des états ministériels par L. March, 1906-1912

	Effectifs		Variation (1906-1912)	Effectifs supplémentaires		Proportions du total des services civils		Progression relative (Proportion 1906-1907 = 100)
	1906-1907	1911-1912		soit en en proportion*	1906-1907	1911-1912		
Instruction publique et Cultes	128 000	133 000	4%	5 000	4,16%	31,07%	25,00%	80
PTT	98 000	115 000	17%	17 000	14,15%	23,79%	21,62%	91
Finances	66 000	67 000	2%	1 000	0,83%	16,02%	12,59%	79
Marine	25 500	38 000	49%	12 500	10,41%	6,19%	7,14%	115
Guerre	25 000	33 000	32%	8 000	6,66%	6,07%	6,20%	102
Travaux publics**	20 000	20 000	0%	0	0,00%	4,85%	3,76%	77
Justice	12 300	14 800	20%	2 500	2,08%	2,99%	2,78%	93
Agriculture	7 300	7 900	8%	600	0,50%	1,77%	1,48%	84
Intérieur	5 400	5 800	7%	400	0,33%	1,31%	1,09%	83
Commerce	2 500	2 400	-4%	-100		0,61%	0,45%	74
Beaux-arts	1 600	1 700	6%	100	0,08%	0,39%	0,32%	82
Colonies	1 200	1 200	0%	0	0,00%	0,29%	0,23%	77
Affaires étrangères	900	1 100	22%	200	0,17%	0,22%	0,21%	95
Travail	300	500	67%	200	0,17%	0,07%	0,09%	129
<i>[sous-total]</i>	394 000	441 400	12%	47 400	39,47%	95,63%	82,97%	87
Chemins de fer de l'État***	18 000	90 600****	403%	72 600	60,45%	4,37%	17,03%	390
Totaux (Services civils de l'État)	412 000	532 000	29%	120 000				

* Total des effectifs supplémentaires : 120 100 ; diminutions : 100 || ** Sans les chemins de fer de l'État || ***D'après la statistique des chemins de fer || ****En 1909 || Source : d'après le tableau III p. 71 dans Lucien March, « Contribution à la statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la Statistique générale de la France*, III-1, octobre 1913, pp. 67-93.

Le tableau I.11 qui précède présente les principaux résultats qu'il est possible d'obtenir de la révision des relevés ministériels proposée par le directeur de la SGF. Les principales différences s'expliquaient ici par l'exclusion des militaires, des receveurs ruralistes et débitants de tabacs d'une part, et l'ajout du personnel des chemins de fer de l'État d'autre part. Le statisticien s'efforçait ainsi d'évaluer ce que serait la physionomie de la répartition des effectifs une fois appliquée la définition des fonctionnaires

proposée par Fernand Faure au Conseil supérieur de statistique en 1912. Il s'agissait des « emplois civils » considérés selon trois critères : « 1° Nomination à l'emploi prononcé par une autorité publique ; 2° Permanence de l'emploi ; 3° Rétribution de l'emploi sur le budget de l'État, des départements et des communes. »⁹⁶³ Évaluée en « chiffres ronds » sur la base de moyennes et d'ajustements qu'il n'aurait peut-être pas acceptés comme fiables s'ils avaient été opérés par d'autres auteurs, l'évolution des effectifs de l'État proposée par Lucien March donnait à voir le résultat d'une expertise de la question.

L'accroissement des effectifs civils de l'État qui ressortait à 12% pour la période 1906-1912, passait à 29% une fois pris en considération les agents des chemins de fer de l'État. Plusieurs ministères avaient vu leurs effectifs augmenter de façon importante :

- ceux du ministère du Travail et de la prévoyance sociale s'étaient accrus de 67% au cours de ses six premières années d'existence. D'après les états ministériels, cette croissance eut principalement lieu en deux temps : une première augmentation importante au cours de l'année d'installation du ministère (les effectifs passant de 327 à 405 agents) puis une seconde entre 1911 et 1912 (de 465 à 519). Entre-temps, ce département avait été chargé de la mise en application de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, obtenant pour cela la création d'une nouvelle direction⁹⁶⁴. En dépit d'une progression relative remarquable, ses effectifs continuaient donc de représenter une très faible proportion de l'ensemble des agents civils de l'État : de 0,07% en 1906, ils passèrent à 0,09% en 1912 ;
- les civils des départements de la Guerre et de la Marine – dont Fernand Faure précisait en 1910 qu'ils étaient composés en « grande majorité » d'ouvriers⁹⁶⁵ – augmentèrent respectivement de 32 et 49%. Cela s'explique très certainement par l'effort de renforcement (par la création de régiments) et par le programme de réarmement⁹⁶⁶ lancé dès 1871. Ce dernier avait pris un caractère d'urgence à

⁹⁶³ Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires [1913] », *op. cit.*, p. 67. Il renvoyait alors au *Bulletin* n°11 (1912) du CSS en précisant que « pour le but spécial auquel s'appliquait le rapport » - c'est-à-dire l'application de l'article 152 de la loi d'avril 1910 - « celui-ci fixait une quatrième condition : le paiement au mois ou à l'année ». Lucien March précisait que la définition adoptée au CSS « éliminait également les fonctionnaires communaux », mais il oubliait que ceux des départements ne devaient pas être comptabilisés non plus, la statistique envisagée par la loi de 1910 concernant les seuls agents de l'État.

⁹⁶⁴ Bruno DUMONS et Gilles POLLET, *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994 ; comme l'explique Didier Renard, « la mise en œuvre de la nouvelle législation fournit alors au ministère sa première occasion de trouver une ouverture dans le mur de glace du contrôle parlementaire » et d'obtenir une réorganisation (et par la même occasion un renforcement) de l'administration centrale en 1911 : Didier RENARD, « Un train peut en cacher un autre. La création du ministère du Travail et de la prévoyance sociale en 1906 », *op. cit.*, p. 97-98.

⁹⁶⁵ Fernand FAURE, « Les fonctionnaires français [1910] », *op. cit.*, p. 332 - d'après les nombres qu'il indiquait pour 1907, les ouvriers composaient alors 68% du personnel civil de la Guerre et 83% de celui de la Marine.

⁹⁶⁶ André CORVISIER (dir.), *Histoire militaire de la France*, t. 3 : de 1870 à 1940, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 16-18 et 142-150.

l'occasion de deux crises qui avaient aggravé les tensions avec l'Allemagne, celle de Tanger en 1905 et celle d'Agadir en 1911⁹⁶⁷.

- l'accroissement de 20% du nombre des agents relevant de la Justice correspondait à ce que Jean-Charles Asselain nomme « la translation de 1911 » : le transfert de l'administration pénitentiaire de l'Intérieur à la Justice par la loi du 3 mars 1911. Celle-ci conduisit « littéralement du jour au lendemain » à un doublement du budget de la Justice⁹⁶⁸ ;

S'il était déjà possible de constater la plupart de ces évolutions dans les états ministériels, le principal apport des ajustements de Lucien March concernait la prise en considération du personnel des chemins de fer de l'État. Celle-ci était à l'origine de la principale modification des équilibres constatés dans le graphique I.14 : le personnel des chemins de fer de l'État avait en effet quintuplé entre 1906-1907 et 1909. Ce secteur se positionnait ainsi comme troisième employeur, derrière l'Instruction publique et les PTT mais devant les Finances. Il s'agissait là d'une conséquence directe du rachat de la Compagnie des chemins de fer de l'Ouest par l'État. Comme l'explique Yves Leclercq, ce rachat fut le fruit de « la conjonction » de trois éléments. D'abord, le projet politique des radicaux, qui souhaitaient ainsi revenir sur des concessions jugées trop favorables aux intérêts financiers. Ensuite, les « velléités de l'administration » du réseau de l'État qui, pour se développer autant que les grandes compagnies, ne pouvait procéder que par « le rachat d'un réseau voisin ». La situation financière de la compagnie enfin : son réseau traversant « pour l'essentiel des zones de moindre développement », elle était « constamment déficitaire ». Promis par Clemenceau dès son accession à la présidence du Conseil en octobre 1906, le rachat de la compagnie des chemins de fer de l'Ouest intervint ainsi au 1^{er} janvier 1909.⁹⁶⁹ Associé à la montée en puissance des services télégraphiques et téléphoniques évoquée plus haut⁹⁷⁰, le « rachat de l'Ouest » constituait une nouvelle étape dans l'accroissement des effectifs de l'État lié au développement de grandes infrastructures de communication. Après les deux premières phases d'augmentation des effectifs des Travaux publics liés à la première étape de construction des chemins de fer puis au plan Freycinet, tandis que les infrastructures de télécommunications poursuivaient leur développement, les années 1900 constituèrent ainsi une période d'accentuation d'une tendance amorcée dès le milieu du XIX^e siècle. Travaux publics, PTT et chemins de fer regroupaient ainsi plus d'un tiers des effectifs civils de l'État comptabilisés par Lucien March (de 33% en 1906-1907 à 42% en 1911-

⁹⁶⁷ Vincent DUCLERT, *La République imaginée, 1870-1914*, *op. cit.*, p. 477-480 et 512-520.

⁹⁶⁸ Jean-Charles ASSELAIN, *L'argent de la justice. Le budget de la justice en France de la Restauration au seuil du XXI^e siècle*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2009, p. 199-207.

⁹⁶⁹ Yves LECLERCQ, « Les transferts financiers. État-compagnies privées de chemin de fer d'intérêt général (1833-1908) », *op. cit.*, p. 911-913.

⁹⁷⁰ Lucien March notait lui-même que « pour les postes, télégraphes et téléphones, où l'accroissement de l'effectif répond en partie au développement des correspondances postales, une forte partie de l'accroissement est imputable aux réseaux télégraphiques et téléphoniques nouvellement créés », Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires [1913] », *op. cit.*, p. 76.

1912). Les départements concernés par le développement des infrastructures de communications avaient ainsi vu leurs effectifs s'accroître de 66%, bénéficiant au total de 89 600 agents supplémentaires, soit près de 75% de l'augmentation globale de la période. L'extension des infrastructures pouvait, par ailleurs, être considéré comme à l'origine d'une plus faible augmentation des effectifs d'autres ministères. Pour le directeur de la SGF, « malgré l'accroissement du nombre des affaires judiciaires et le développement des opérations financières de l'État, le personnel de la Justice et celui des Finances [avaient] relativement peu varié ». Il se risquait alors à l'explication suivante :

« Il est vrai que les facilités nouvelles des communications, qui ont grandement contribué à développer et à déplacer les opérations, ont en même temps fourni de nouveaux moyens d'exécution et permis des simplifications. Le personnel n'en a pas moins dû mettre en œuvre plus d'activité et une activité mieux ordonnée. »⁹⁷¹

D'un point de vue général, l'analyse que faisait Lucien March de l'évolution des effectifs était assez équilibrée. Des recensements de la population, il concluait que depuis les années 1860, c'étaient les « fonctions de l'enseignement, les services postaux, les services industriels » qui comportaient les « accroissements » les plus importants. Des états ministériels, il relevait que l'augmentation avait été nettement plus élevée au cours de cette « période quinquennale » que la « moyenne des périodes quinquennales différentes », en notant que les chemins de fer de l'État y contribuaient « pour la plus grosse part ». Il ne s'attardait pas sur l'analyse des variations de personnel énumérées dans les chapitres des projets de budget, trop lacunaires, mais constatait que « le personnel des administrations centrales [s'était] accru moins rapidement » que le total des agents ainsi comptabilisés. Enfin, il constatait que « les deux périodes où l'accroissement » des agents relevant du régime des pensions civiles de 1853 avait « été le plus rapide » correspondaient aux années 1891-1896 et 1906-1911. Il rappelait toutefois, comme pour désamorcer toute conclusion hâtive, qu'au même titre que les chapitres du budget, ces états ne s'appliquaient « qu'à une partie du personnel ». De la confrontation de l'ensemble des données ainsi exposées, il concluait que « l'accroissement du personnel des Administrations publiques [tenait] beaucoup plus aux créations nouvelles et à des besoins nouveaux, qu'au développement des services anciens »⁹⁷².

Lucien March entreprit par ailleurs de situer la France par rapport à d'autres pays. Il prenait la précaution de préciser que toute comparaison terme à terme était rendue impossible par la variété des modes de recensement des professions : tandis que certains pays classaient des agents des services publics parmi les professions libérales, d'autres comptabilisaient les ouvriers dans l'industrie. Partant du tableau sur lequel Fernand Faure avait basé une partie de ses comparaisons, il ne procédait pas aux étranges

⁹⁷¹ Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires [1913] », *op. cit.*, p. 76.

⁹⁷² *Ibid.*, p. 69, 72-73, 75-76.

opérations de son prédécesseur et comparait bien les effectifs recensés comme faisant partie des services publics ou des professions libérales aux totaux élaborés dans le cadre des mêmes enquêtes⁹⁷³. Le statisticien estimait qu'il « serait vain de classer les pays rigoureusement d'après les valeurs des nombres inscrits » dans les colonnes relatives à la proportion d'agents des services publics et des professions libérales dans la population recensée. Sans tenir compte des professions libérales, il procédait donc à quatre regroupements selon la proportion de fonctionnaires pour 1 000 habitants :

- Environ 20 fonctionnaires pour 1 000 habitants : Belgique ;
- Environ 16 pour 1 000 : Danemark, France, Pays-Bas ;
- Environ 13 pour 1 000 : Suisse, Empire allemand, Suède, Autriche-Hongrie, Italie, États-Unis, Royaume-Uni, Norvège ;
- Maximum 10 pour 1 000 : Russie, Bulgarie, Serbie, Portugal.

Lucien March ne s'avancé pas trop à expliquer les disparités entre les différents pays. Il se contentait de noter que c'était dans ceux « où les affaires [étaient] le moins actives, et l'organisation administrative la moins développée » que l'on trouvait la plus faible proportion de fonctionnaires. Il attribuait les différences importantes entre « les pays les plus avancés » à des « différences de méthodes d'organisation et des tempéraments ». La principale conclusion que Lucien March dressait des comparaisons internationales consistait en l'affirmation selon laquelle « l'accroissement du personnel des services publics [n'était] point un phénomène spécial » à la France. Selon le statisticien, celui-ci paraissait même « plus rapide dans d'autres pays ». Il évoquait alors quatre exemples. L'Angleterre, dont les *Estimates for Civil services* permettaient de constater une croissance de 58% des dépenses relatives au personnel du *civil service* entre 1901 et 1913. La Belgique, dont un « tableau statistique du nombre des magistrats, fonctionnaires et employés civils de l'État » attestait d'une croissance de 32% entre 1901 et 1911. L'Italie, dont un rapport du ministre du Trésor faisait état d'un triplement « du nombre des fonctionnaires de l'État » entre 1882 et 1911 et d'une augmentation de 20% entre 1907 et 1911. Enfin, il citait un accroissement de 40% du « personnel du gouvernement central, des préfectures et des communes » du Japon entre 1900 et 1910. À l'instar d'Henry Nézard au tout début de la décennie, Lucien March considérait ainsi que « le développement des fonctions publiques » relevait d'un « fait général à notre époque, et indépendant de la forme du gouvernement »⁹⁷⁴.

Consacrant la seconde partie de son étude à la question des traitements, le directeur de la SGF annonçait d'emblée qu'en l'état de la documentation disponible, il lui fallait se contenter de « dégager des constatations partielles une impression générale ». Il lui manquait en effet autant le « montant total des traitements » que le « nombre de têtes » entre lesquelles celui-ci se répartissait. Partant de données très lacunaires, la principale conclusion à laquelle il put aboutir concernait l'évolution comparée des traitements de

⁹⁷³ Voir la reproduction du tableau en annexe n°27, p. 738.

⁹⁷⁴ Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires [1913] », *op. cit.*, p. 77-79.

quelques catégories de fonctionnaires, des « salaires ouvriers estimés » et du « salaire annuel des houilleurs » dont il retenait « seulement (...) l'impression que, depuis le milieu du siècle dernier, les traitements ont sensiblement moins augmenté que les salaires ouvriers »⁹⁷⁵. Il revenait à nouveau sur ce constat en conclusion, et insistait encore sur le fait que si la France avait vu ses effectifs s'accroître considérablement, on constatait un « mouvement analogue dans d'autres pays ». Il semblait à Lucien March qu'une « tendance commune » poussait des peuples « de constitutions différentes, à développer les services collectifs »⁹⁷⁶.

Fort nuancée et très prudente, l'analyse que Lucien March proposait de l'évolution du nombre des fonctionnaires en France s'inscrivait de la sorte dans une logique très différente de celle de son prédécesseur, Victor Turquan. En outre, la tonalité de son propos l'éloignait aussi de ses collègues Fernand Faure et Alfred de Foville. Lorsqu'il rendit compte de la publication de la contribution de Lucien March dans la *Revue d'économie politique*, le juriste William Oualid (alors chargé de conférences à la faculté de droit de Paris) insista particulièrement sur cet aspect de l'étude :

« Il est difficile d'examiner impartialement le problème du fonctionnarisme et jusqu'à présent les tentatives même de statistique ont manifesté une tendance à la partialité, le fonctionnarisme lui-même étant, au dire de certains, une forme de parasitisme social. En tous cas, si c'est là, comme le prétendent ces esprits chagrins, un virus néfaste, il est à constater que les progrès en sont aussi rapides qu'universels. Tous les pays, depuis la bureaucratie Russie et la France administrative jusqu'à l'individualiste Angleterre payent leur tribut à cette conséquence naturelle de l'étatisme grandissant. (...) L'étude de M. March vient combler une lacune en essayant d'examiner le phénomène du fonctionnarisme sous un jour concret ».⁹⁷⁷

Reprenant l'essentiel des conclusions du statisticien, le juriste relevait que « les fonctionnaires » formaient alors « une masse de 832 000 individus, dont 300 000 au service des départements et des communes » qui s'était accrue de « 23% par l'incorporation du personnel des chemins de fer de l'État ». Il soulignait alors les croissances précitées des effectifs en Angleterre, en Belgique, en Italie et au Japon. William Oualid achevait sa recension sur la plus faible augmentation des traitements des fonctionnaires que des salaires ouvriers depuis le milieu du XIX^e siècle. Il ne reprenait toutefois pas la principale conclusion générale de l'étude, qui constituait en réalité un discret fil conducteur : la nécessaire réalisation d'un recensement selon les modalités arrêtées par le Conseil supérieur de statistique en 1912.

Comme je le notais plus haut, Lucien March avait souligné l'absence de définition communément admise des fonctionnaires et l'inexistence de « relevés administratifs méthodiquement organisés » dès l'introduction. Il renvoyait alors au rapport que

⁹⁷⁵ *Ibid.*, p. 79-84.

⁹⁷⁶ *Ibid.*, p. 91.

⁹⁷⁷ William OUALID, « Revue des revues de langue française. Lucien March, *Contribution à la statistique des fonctionnaires (Bulletin de la Statistique générale de la France, octobre 1913)* », *Revue d'économie politique*, n° 6, Décembre 1913, p. 807-808.

Fernand Faure avait présenté fin 1910 au CSS. À propos des états fournis par les ministères en vertu de la loi de 1905, il s'était contenté d'un renvoi aux articles d'Alfred de Foville dans *l'Économiste français*, mais dans la partie relative aux traitements il avait été un peu plus loin. Il rappela les préconisations « d'une commission du Conseil supérieur de statistique » qui, « sous la plume de son rapporteur Fernand Faure » avait réclamé en vain l'utilisation d'un bulletin individuel qui aurait permis de connaître « en évitant les doubles emplois, le montant des sommes effectivement payées à chaque catégorie de fonctionnaires et le nombre des parties prenantes ». Enfin, c'est en achevant la conclusion générale de son étude qu'il exposa sa position :

« En France, dès l'année 1849, les Chambres avaient invité le gouvernement à publier un tableau de tous les emplois rétribués par l'État, les départements ou les communes. Le gouvernement ayant fourni une évaluation, d'ailleurs relativement élevée, de la dépense, la décision n'a point été suivie d'effet.

On a vu plus haut qu'en 1905 et en 1911 des résolutions analogues ont donné lieu à diverses publications, mais celles-ci n'autorisent que des évaluations. 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. »⁹⁷⁸

En publiant cette étude dans le *Bulletin* de l'institution dont il assumait la direction, Lucien March semblait avoir poussé la neutralisation de son propos à tel point qu'il adoptait la même prudence dans ses revendications que dans ses analyses de l'évolution des effectifs. La présentation qu'il fit de ses principaux résultats à la SSP le 17 décembre 1913 permet de constater qu'il s'agissait bien là d'une posture de neutralité qui ne recoupaît pas totalement ses convictions. Il amorçait en effet sa communication de la façon suivante :

« Il est des sujets qui sont toujours d'actualité : on les illustre de chiffres généralement incertains ; les critiques et les vœux, toujours les mêmes, demeurent sans effet, et la discussion reste ouverte, ce qui alimente articles et discours, mais ce qui nous permet de supposer qu'on n'a pas pu, ou qu'on n'a pas voulu, s'attaquer avec méthode à ces problèmes. La question des fonctionnaires est un de ces thèmes impressionnants de débats sans fin, qui touche d'ailleurs à bien d'autres sujets émouvants : l'accroissement des dépenses publiques, la réforme administrative, la continuité des services publics, etc. (...) Qui ne s'est étonné de ne pouvoir ni connaître avec précision le nombre des fonctionnaires ? ni savoir exactement ce qu'ils coûtent ?

Il suffira de rappeler les articles mordants de notre regretté maître, M. de Foville, ceux de M. Fernand Faure et les nombreuses études consacrées à la question des fonctionnaires où, faute de renseignements certains, chaque auteur adopte les chiffres les plus favorables à sa thèse. »⁹⁷⁹

Le directeur de la SGF soulignait alors que si « l'intention » d'obtenir « des résultats aussi étendus » était « énergiquement affirmée », c'était « faute de moyens d'exécution » que les demandes des 1849, 1905 et 1910 n'avaient pas été suivies de

⁹⁷⁸ Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires [1913] », *op. cit.*, p. 93.

⁹⁷⁹ Lucien MARCH, « La statistique des fonctionnaires », *op. cit.*, p. 67.

résultats satisfaisants. En venant aux traitements, il rappelait que « le bulletin individuel [était] l'instrument indispensable de toute statistique précise et complète » et il regrettait que le « système préconisé par le Conseil supérieur de statistique [n'ait] point été appliqué ». Pour le statisticien, « on en était réduit » de ce fait « à comparer les échelles de traitements au moyen de nombres indices », sans pouvoir les rapprocher du « nombre des personnes correspondant à chaque échelle ». Lucien March récusait l'argument du coût trop élevé en rappelant que, si « cent ans » auparavant un avis du Conseil d'État avait déclaré l'impossibilité d'un recensement individuel de la population, la SGF assurait désormais « en moyenne » le dépouillement de « 14 millions de feuilles par an ». le directeur de la SGF explicitait l'objectif de la publication de sa contribution en conclusion :

« Notre but sera atteint si nous avons fait apparaître l'insuffisance de nos renseignements sur le nombre et sur la situation de ces agents, le manque de méthode dans le choix des moyens d'y parer, et l'importance qu'aurait, pour tous les intérêts en présence, une statistique précise des fonctionnaires, périodiquement mise à jour. »⁹⁸⁰

Ce but ne fut toutefois pas immédiatement atteint. La discussion qui suivit fut nettement plus succincte que celle à laquelle la communication de Victor Turquan avait donné lieu en son temps. Certaines remarques furent très brèves. L'historien Paul Meuriot considérait ainsi que pour juger du niveau des traitements, il fallait prendre en compte « la somme de travail demandée » aux fonctionnaires. Émile Watelet, avoué au tribunal civil d'Avesnes, pensait pour sa part qu'une « classification des fonctionnaires » devait être possible « en consultant les articles du budget ». Alfred Neymarck appuya quant à lui les conclusions de Lucien March et insista plus particulièrement sur l'insuffisance des traitements et sur la croissance des effectifs à l'étranger. Une intervention fut toutefois plus longue : celle du député Alexandre Lefas, qui avait publié *l'État et les fonctionnaires* quelques mois auparavant. Il fit quelques observations qui firent l'objet d'une publication en annexe du procès-verbal de la séance, et communiquée aux lecteurs du *Journal* de la SSP avant même le rapport de Lucien March. Concernant l'évolution des effectifs et des traitements – illustrant probablement sans le vouloir le propos introductif de Lucien March – il insistait surtout sur trois éléments :

- la nécessité de prendre en considération « les heures de liberté » que certains fonctionnaires pouvaient « se ménager » pour « trouver moyen d'ajouter à leur traitement un supplément appréciable au moyen de travaux entrepris en dehors »;
- le fait que la création de nouveaux services à l'origine de l'augmentation des effectifs procédait de l'absence d'interrogations sur la capacité des services plus anciens à prendre en charge les tâches supplémentaires ;

⁹⁸⁰ *Ibid.*, p. 74, 81-82.

- une « vérité », qu'un « simple coup d'œil sur le budget [suffisait] à démontrer », selon laquelle l'augmentation des dépenses de personnel était la conséquence de « la multiplication des petits traitements ».

Pour Alexandre Lefas, il s'agissait finalement de contester les conclusions auxquelles risquaient de mener les analyses prudentes formulées par Lucien March et de recentrer le débat sur le fait que la France comptait trop de fonctionnaires. Reprenant une argumentation similaire à celle qu'avait suscitée l'exposé de Victor Turquan en 1897, il notait que « la progression rapide du Budget » tout comme la lenteur de l'augmentation des traitements correspondaient « au nombre considérable des petites fonctions qui [étaient] nécessitées par toutes les administrations ». Il contestait par ailleurs la critique formulée par le directeur de la SGF concernant les états ministériels, en soulignant les « progrès considérables accomplis » dans l'élaboration des tableaux officiels publiés dans les projets de budget. Il considérait, en outre, qu'il serait « toujours difficile de dresser une statistique exacte, et admise par tous, du nombre des fonctionnaires ». Pour le député d'Ille-et-Vilaine, cette certitude procédait du fait qu'il serait vain de chercher une définition du fonctionnaire :

« À mon avis, la notion de fonctionnaire, loin de se préciser dans notre droit public, tend à s'effacer ou, si l'on préfère, à se confondre, pour une grande part, avec une notion nouvelle plus vaste, la notion d'agent des services publics. Le terme de fonctionnaire date d'une époque où le rôle de l'État était assez restreint et où ses agents revêtaient, en quelque sorte, un caractère d'autorité publique qui tenait à leurs fonctions mêmes. (...) La notion de fonctionnaire semble, en réalité, vétuste, et tend non pas à se préciser mais plutôt à s'effacer. Voilà pourquoi ceux qui parleront des fonctionnaires, qui essaieront d'en établir le nombre, varieront forcément dans leurs calculs, suivant le point de vue auxquels ils se placeront. »⁹⁸¹

Les questions abordées au cours de cette séance ne semblent pas avoir été débattues, que ce soit dans ou hors des murs de la SSP. De surcroît, la « contribution à la statistique des fonctionnaires » de Lucien March ne reçut pas le large écho que l'« essai de recensement » de Victor Turquan avait rencontré une quinzaine d'années auparavant. Elle fut certes mentionnée dans la bibliographie des périodiques récents du *Journal of the Royal Statistical Society* de décembre 1913 (sans commentaire ni résumé)⁹⁸² et brièvement recensée dans *The American Economic Review* en mars 1914⁹⁸³. Mais cette reconnaissance scientifique ne s'accompagna d'aucune reprise dans les publications qui jusque-là avaient particulièrement investi le débat public sur les fonctionnaires. Elle ne

⁹⁸¹ Procès-verbal de la séance du 17 décembre 1913 et Alexandre LEFAS, « Observations sur la communication de M. Lucien March relative à la Statistique des fonctionnaires. Annexe au PV de la séance du 17 décembre 1913 », *Journal de la société de statistique de Paris*, n° 1, Janvier 1914, p. 8-11.

⁹⁸² « Statistical and Economic Articles in Recent Periodicals », *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 77, n° 1, 1 Décembre 1913, p. 127.

⁹⁸³ « Periodicals », *The American Economic Review*, vol. 4, n° 1, 1 Mars 1914, p. 272. Les comparaisons internationales étaient considérées comme « insatisfaisantes » mais l'étude était considérée comme montrant bien l'accroissement récent du nombre des fonctionnaires (*public employees*). Il était aussi précisé que ce dernier avait été moins important pour la France que pour l'Angleterre, la Belgique, l'Italie ou le Japon.

fut pas même mentionnée dans la *Revue politique et parlementaire*, dont le directeur était pourtant directement concerné. En février et mars 1913, *La Réforme sociale*, qui avait déjà publié l'étude de Victor Turquan en 1899, reproduisit le chapitre consacré aux statistiques de « la crise du fonctionnarisme » dans l'ouvrage d'Alexandre Lefas⁹⁸⁴. L'organe de la Société d'économie sociale ne donna en revanche aucun écho à l'étude de Lucien March. Le *Journal des économistes*, à la tête duquel Yves Guyot avait remplacé Gustave de Molinari (décédé en 1912), ne fut pas plus disert. Pourtant, le nouveau directeur était lui-même un ancien membre de la commission de la statistique des fonctionnaires. Dans un article de juin 1912 sur les « menaces budgétaires et fiscales », il l'avait d'ailleurs opportunément rappelé afin de contester la capacité de la commission du budget à connaître l'effectif réel des fonctionnaires. Alors que le rapporteur au budget avait cité un total de 995 249 agents de l'État, des départements et des communes, Yves Guyot notait :

« Voilà un chiffre bien précis : et je me demande qui a pu le fournir à la commission du budget. J'ai fait partie, pendant plusieurs années, d'une commission de statistique qui était chargée de rechercher le nombre exact des seuls fonctionnaires de l'État ; et elle n'est pas arrivée à en trouver le chiffre exact. »⁹⁸⁵

L'auteur renvoyait aux livraisons de 1908 et 1912 du *Bulletin* du CSS, qui contenaient pourtant l'explication qu'il faisait mine de chercher : le chiffre cité correspondait au total indiqué par l'état ministériel établi pour 1912 en vertu de la loi d'avril 1905. Le journal évoqua bien « le nombre des employés de l'État et leurs traitements » qui ne progressaient « guère moins que ceux des municipaux » en novembre 1913. Mais il s'agissait alors de rendre compte de la publication d'une statistique des fonctionnaires en Italie, dans la revue *l'Economista*⁹⁸⁶. En août 1913, *Le Temps*, toujours prompt à publier des statistiques relatives au « fléau du fonctionnarisme », avait recommandé à « tous ceux qu'intéresse la réforme administrative » de lire *l'État et les fonctionnaires* car l'ouvrage était « plein d'excellentes statistiques et de documents en tous genres »⁹⁸⁷. En revanche, le quotidien ne souffla mot de la contribution de Lucien March.

On pourrait multiplier les exemples. Tous ceux qui précèdent attestent d'une conséquence importante des modalités selon lesquelles Lucien March s'était saisi de la question du nombre des fonctionnaires. Par ses conditions d'élaboration, le statut de son auteur et sa publication dans le *Bulletin de la statistique générale de la France*, la

⁹⁸⁴ Alexandre LEFAS, « La crise du fonctionnarisme (premier article) », *La réforme sociale*, n° 52, 16 Février 1913, p. 291-304 ; et « La crise du fonctionnarisme (suite et fin) », *La réforme sociale*, n° 53, 1 Mars 1913, p. 330-342. L'ouvrage de l'auteur avait, en outre, fait l'objet d'un compte rendu dans la livraison du 16 septembre 1913 de cette même revue (p. 335-336).

⁹⁸⁵ Yves GUYOT, « Menaces budgétaires et fiscales », *Journal des économistes*, juin 1912, p. 405.

⁹⁸⁶ ROUXEL, « Publications économiques françaises et étrangères », *Journal des économistes*, novembre 1913, p. 276.

⁹⁸⁷ « L'État et les fonctionnaires », *Le Temps*, 16 août 1913.

contribution de Lucien March constituait le résultat d'une institutionnalisation de l'expertise statisticienne du nombre des fonctionnaires. La prudence des analyses du directeur de la SGF, associée à l'affirmation des incertitudes inhérentes aux seules sources disponibles sur la question, contribuèrent certainement à limiter l'audience de son étude au-delà de ses contextes d'énonciation initiaux. Mais là n'était certainement pas l'objectif de Lucien March. Contrairement aux interventions précédentes, de Victor Turquan à Alfred de Foville et Fernand Faure, il s'agissait ici moins de prendre parti dans le débat public sur les fonctionnaires que d'affirmer la nécessité d'un recensement qui permettrait enfin d'en circonscrire le périmètre statistique. Des rapports publiés dans le *Bulletin* du CSS, à sa contribution parue dans le *Bulletin* de la SGF, dans le *Journal* de la SSP puis dans la *Revue générale d'administration*, le directeur de la statistique se posait en expert de la question et affirmait la capacité de ses services à répondre aux besoins d'informations chiffrées en ce domaine. Le chemin parcouru depuis le XIX^e siècle était considérable, une définition du périmètre avait été élaborée, un bulletin individuel était prêt à l'emploi et les services statistiques disposaient du matériel nécessaire à un dépouillement centralisé. À ce stade, seuls les moyens et donc, comme le sous-entendait Lucien March à la SSP, une réelle volonté politique de savoir, faisait encore obstacle à la réalisation du recensement des fonctionnaires.

Chapitre 3

Compresser les effectifs pour réformer l'État ? Le nombre des fonctionnaires de la Grande Guerre à la Grande Crise

« En 1875, nous sommes partis à peu près du même point que les Allemands : population et territoire à peu près équivalents ; notre richesse en sol cultivable, en chutes d'eau et en côtes pouvant dans, une assez large mesure, compenser leurs mines et leurs larges fleuves. Si la France avait été sagement conduite depuis 1875, elle aurait eu, en 1914, cinquante millions d'habitants et une puissante industrie : plus de vie chez nous eut étouffé la volonté de mort chez nos ennemis.

Même avec quarante millions d'habitants, si la France, depuis 1914, avait été fortement administrée et sagement conduite, elle serait depuis longtemps en pleine paix triomphante et elle eut sauvé l'Europe du désordre et de l'anarchie. Nous avons payé de centaines de milliers de morts inutiles, de plus de cent milliards de dettes inutiles des fautes politiques, militaires, diplomatiques, administratives qui ont crevé les yeux des contemporains. Défauts de la race et de ses mœurs ? Non : puisque nous venons de prouver nos vertus dans la guerre ; fautes lourdes commises par notre génération, dans l'organisation de la démocratie. (...) Allons-nous recommencer les mêmes fautes : après avoir tué les aînés, tueront-elles les cadets ? »⁹⁸⁸

Ne tenant plus qu'au fil d'une décision politique, la mise en œuvre d'un recensement des fonctionnaires fut balayée par « le grand basculement de 1914 »⁹⁸⁹. Cela n'a rien de surprenant : si compter les agents de l'État n'était pas une priorité du temps de paix, cela ne pouvait pas l'être en temps de guerre. La parenthèse ouverte par la Grande Guerre ne se referma toutefois pas avec le conflit mais trois décennies plus tard, au cœur d'un autre conflit mondial. La guerre avait pourtant conduit à « une prise de conscience générale de l'intérêt de la quantification »⁹⁹⁰, et au développement d'une pensée organisationnelle de l'État profondément renouvelée. Comme l'explique Pierre Rosanvallon, « l'épreuve de la guerre » avait « conduit à une profonde réflexion sur les structures de l'État » :

⁹⁸⁸ Henri CHARDON, *L'organisation d'une démocratie. Les deux forces : le nombre, l'élite*, Paris, Perrin, 1921, p. 122-123.

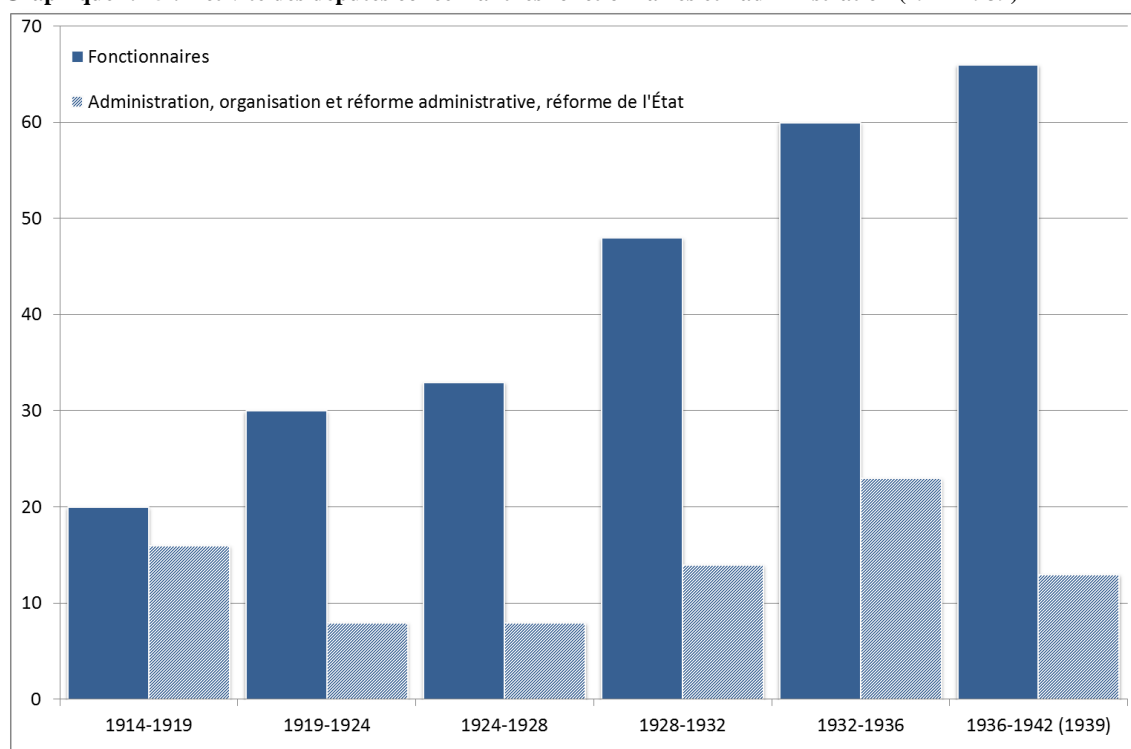
⁹⁸⁹ Selon l'expression de Nicolas BEAUPRÉ, *Les Grandes Guerres, 1914-1945*, Paris, Belin, 2012, p. 31. Il s'agit du titre du premier chapitre d'un ouvrage qui offre une très bonne synthèse historique et historiographique de la période.

⁹⁹⁰ Béatrice TOUCHÉLAY, « L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale », *Les cahiers du comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*, numéro spécial, n° 10, Novembre 2008, p. 27 ; Pour une mise en perspective, voir le dossier : Claire LEMERCIER (dir.), « Guerre et statistiques », *Histoire & mesure*, XXII, n° 1, 2007, p. 3-121.

« Comme après 1870, les Français doutent d’eux-mêmes en 1918. Ce n’est plus le choc de la défaite, mais le coût énorme pour le pays d’une victoire durement acquise qui les interroge. Au premier rang des accusés, l’État, que l’on taxe d’imprévision et d’incapacité. Des dizaines d’ouvrages sont publiés sur ce thème et célèbrent l’énergie de la nation tout en dénonçant la mauvaise organisation de la mobilisation du pays par les pouvoirs publics. Les leçons de la guerre sont toutes tirées de façon convergente sur ce point : lenteur, irrationalité, mauvaise répartition des tâches entre les institutions, prolifération excessive d’organismes dont les attributions se chevauchaient, gaspillages multiples. »⁹⁹¹

Il existait toutefois, ici encore, un véritable décalage entre un bouillonnement intellectuel – qui faisait écrire à l’historien que certes « les débats sur le poids de l’État » restaient « sous-jacents, mais la question la plus urgente à résoudre [apparaissait] alors principalement celle du fonctionnement et de la structure des pouvoirs publics » – et la réalité des pratiques politiques. L’extension des attributions de l’État, de ses structures et de son personnel avait en effet placé la réduction du nombre des fonctionnaires au cœur des politiques de réforme administrative. D’un point de vue général, le graphique I.15 suivant permet de constater que les fonctionnaires firent l’objet d’une attention non seulement inédite, mais croissante au cours de la période considérée ici.

Graphique I. 15 : Activité des députés concernant les fonctionnaires et l'administration (1914-1939)



Champ concerné : propositions de lois ; projets de résolutions ; interpellations ; débats des projets de lois. Source : d’après les tables analytiques des *Annales de la Chambre des députés* pour chaque législature (Archives de l’Assemblée nationale) – voir le tableau en annexe n°11, p. 716.

⁹⁹¹ Pierre ROSANVALLON, *L’État en France*, op. cit., p. 232-233.

Pourtant, presque paradoxalement, dans un contexte qui semblerait *a priori* très favorable à l'application des préconisations de la commission de la statistique des fonctionnaires, aucun recensement ne fut mené, ni même réclamé. Toute quantification n'avait pas été abandonnée mais, en tant que terrain d'affirmation d'une expertise professionnelle, la statistique des fonctionnaires semble avoir été désertée.

1. La Grande Guerre et la fin de l'État libéral

Comme le rappelle Nicolas Beaupré, la Grande Guerre « joua souvent le rôle de révélateur, de catalyseur ou d'accélérateur de mutations qui avaient commencé avant 1914 »⁹⁹². La question de l'État ne déroge pas à un tel constat : prenant appui sur les transformations de la décennie précédente, de nouvelles approches de son rôle et de son fonctionnement émergèrent pendant et après le premier conflit mondial. Agité comme un repoussoir au cours des décennies précédentes, l'étatisme, qui devait avoir le socialisme d'État comme facteur et l'accroissement du fonctionnarisme comme conséquence, naquit finalement de l'état de guerre. Cette situation exceptionnelle conduisit à lever le voile sur un certain nombre de défaillances organisationnelles, tant du point de vue du gouvernement que de celui de l'industrie privée. Les réponses qui furent alors élaborées constituèrent, dans l'après-guerre, le fondement d'une nouvelle approche critique du fonctionnement de l'administration et, de là, d'une nouvelle conception de la question du nombre des fonctionnaires.

Guerre et développement institutionnel de l'État

Dès 1840, Alexis de Tocqueville avait insisté sur le fait que si la guerre ne livrait « pas toujours les peuples démocratiques au gouvernement militaire (...) elle ne [pouvait] manquer d'accroître immensément, chez ces peuples, les attributions du gouvernement civil ; elle centralise presque forcément dans les mains de celui-ci la direction de tous les hommes et l'usage de toutes les choses »⁹⁹³. Quatre-vingt-cinq ans plus tard, Pierre Renouvin rappelait ces « vieilles vérités » auxquelles, selon lui, les « rédacteurs de la constitution de 1875 » n'avaient pas songé. Dans un ouvrage sur *les formes du gouvernement de guerre* rédigé dans le cadre d'une série de volumes financés par la Dotation Carnegie pour la paix internationale⁹⁹⁴, l'historien soulignait ainsi que,

⁹⁹² Nicolas BEAUPRÉ, *Les Grandes Guerres, 1914-1945, op. cit.*, p. 199.

⁹⁹³ Alexis de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 5^e éd. revue et corrigée, t. 4, Paris, Pagnerre, 1848, p. 215.

⁹⁹⁴ Fondée en 1910 par le magnat de l'acier Andrew Carnegie (1835-1919), la *Carnegie Endowment for International Peace* est une fondation philanthropique qui se présente aujourd'hui comme un *think tank* « dédié au développement de la coopération entre les nations et à la promotion d'un engagement actif des États-Unis sur la scène internationale ». Dans les années qui suivirent la Grande Guerre, elle finança la publication d'une vaste série sur les causes et les conséquences du conflit. Il s'agissait alors d'un « programme intellectuel et scientifique » qui, comme le souligne Alain Chatriot, se réclamait d'une « intelligence générale de la guerre » reposant sur l'écriture d'une histoire économique et sociale. Pour

lorsque la Grande Guerre éclata, rien n'avait été prévu concernant l' « organisation des pouvoirs publics pour le cas de guerre »⁹⁹⁵. À la veille du conflit, de nombreux observateurs avaient proclamé l'inadaptation du régime républicain à une telle situation. Marcel Sembat reste certainement la figure la plus emblématique de ces inquiétudes, le titre de son premier ouvrage, publié en 1913, ayant été érigé en symbole : *Faites un roi, sinon faites la paix*. Pour le député socialiste, il s'agissait d'une question d'efficacité. Il prenait alors à témoin les contempteurs de l'État républicain :

« Ah ! Les ministres de la République ! Ils sont plutôt durs pour elle ! Ils tiennent en profonde méfiance les capacités de l'État républicain. (...) Serviteurs de l'État, chefs des grands services, voulez-vous réussir ? Écoutez-moi ! Dénigrez l'État, raillez les administrations, la routine, M. Lebureau, la paperasse, la torpeur, l'inertie, le gaspillage, la bévue, le rond-de-cuir ! Parlez avec une amertume narquoise des allumettes et du tabac, de la Régie, et des cigares, et du téléphone, et de l'Ouest-État ! (...) Eh quoi ? L'État n'est pas capable de fabriquer des allumettes qui prennent feu, ni d'acheter du bon tabac, ni de faire marcher le chemin de fer, et ce même État que vous bafouez quand il est industriel, vous êtes à genoux devant lui sitôt qu'il est sous l'habit militaire ? Froidement, vous admettez, dans la même pensée et à la même seconde, que l'État rate fatalement et par vice incurable toute entreprise dont il se mêle et qu'en même temps on peut affronter la guerre et se fier à lui pour la mobilisation ? (...) Vous ne savez donc pas que la guerre contemporaine ressemble chaque jour davantage à une entreprise industrielle ? Que la mobilisation est une immense opération industrielle ? Qu'elle réclame, comme toute opération industrielle, une compétence et une capacité technique ? (...) Vraiment le mépris de l'État est l'opinion qui nous divise le moins. Elle nous unit, depuis les anarchistes jusqu'aux économistes de l'Institut. (...) Or, bon gré mal gré, quand on décrète l'incapacité administrative de l'État, sa faillite industrielle, le gâchis des services publics et le four des régies, c'est contre l'État républicain que les arguments portent ! (...) la République ne saurait déployer pour la guerre et sa préparation des talents dont elle est si piteusement dénuée pour la paix. »⁹⁹⁶

Il ne faut pas se méprendre sur le sens de cet avertissement : pour Marcel Sembat, il fallait se féliciter de l'infériorité de la République par rapport à la monarchie quant à la capacité de conduire une guerre⁹⁹⁷. Dans son journal, le 23 juillet 1913, il écrivait ainsi, qu'il n'y avait « pas d'intermédiaire entre la République sociale et le roi ». Choisir la première, c'était choisir « l'Internationale » car elle ne pouvait pas « se concevoir claquemurée en France »⁹⁹⁸. Son point de vue n'était pas isolé, et dépassait les cercles pacifistes. En 1912, le futur chef du cabinet militaire de Clemenceau, le commandant Henri Mordacq, avait lui-même affirmé que « dans une monarchie, la préparation et la conduite de la guerre, par suite même de l'exercice complet et continu du principe

une analyse des conditions de production de cette série (et une bibliographie des 174 ouvrages publiés dans ce cadre), voir : Alain CHATRIOT, « Une véritable encyclopédie économique et sociale de la guerre », *L'Atelier du Centre de recherches historiques*, n° 03.1, 2009 : <http://acrh.revues.org/413>.

⁹⁹⁵ Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, 1925, p. 12.

⁹⁹⁶ Marcel SEMBAT, *Faites un Roi sinon Faites la Paix*, 20^e édition, Figuière, Paris, 1916, p. 9-16.

⁹⁹⁷ *Ibid.*, p. 27.

⁹⁹⁸ « Mercredi 23 juillet 1913 », Marcel SEMBAT, *Les cahiers noirs*, *op. cit.*, p. 491.

d'autorité, [pouvaient] être assurées beaucoup plus facilement que dans une République »⁹⁹⁹.

Si peu de contemporains s'y attendaient, « la République parlementaire [survécut toutefois] à l'épreuve [de la Grande Guerre] sans remanier son fonctionnement »¹⁰⁰⁰. Ce fut certes au prix d'une remise en cause temporaire de certains principes fondateurs¹⁰⁰¹, et sans qu'elle ne parvienne à « désarmer les critiques visant la faiblesse du pouvoir exécutif ou les insuffisances du système des partis »¹⁰⁰² mais elle survécut. Ce ne fut pas le cas de l'État libéral dont les principes, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, avait déjà été fortement remis en cause au tournant du XX^e siècle. Si pour les polémistes d'avant-guerre le « fonctionnarisme » devait mener au socialisme, c'est finalement la guerre qui amena l'étatisme. Dressant en 1921, sous le pseudonyme de Trustee, un *bilan de la guerre*, l'économiste Maurice Kellersohn¹⁰⁰³ notait ainsi que « la guerre [avait] provoqué une explosion d'étatisme sans précédent. Sa prolongation eût automatiquement réalisé un collectivisme intégral, tel que Karl Marx n'en eût jamais rêvé de plus complet »¹⁰⁰⁴. Stéphane Rials considère ainsi que la Grande Guerre vit passer la France de « l'État libéral à l'État total »¹⁰⁰⁵. Les conditions de cette transformation sont elles-mêmes édifiantes : les gouvernements successifs ont peu à peu adapté le système administratif aux conditions nouvelles posées par la guerre, « par des mesures empiriques, prises une à une, sous la pression des événements »¹⁰⁰⁶ et donc, finalement, sans la moindre préméditation, prévision ni organisation. Marc Olivier Baruch en conclut ainsi que « le système tenait plus de l'improvisation que d'une réflexion poussée sur l'organisation la mieux à même de régir le fonctionnement des pouvoirs publics en temps de guerre »¹⁰⁰⁷. Comme le souligne Fabienne Bock :

⁹⁹⁹ Commandant Henri MORDACQ, *Politique et stratégie dans une démocratie*, Paris, Pon, 1912, p. 209. Cité par : Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, op. cit., p. 23.

¹⁰⁰⁰ Fabienne BOCK, « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 3, 1984, p. 41.

¹⁰⁰¹ Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, op. cit. (voir en particulier le chapitre 2 : « Le gouvernement et les libertés publiques », p. 27-50) ; voir aussi Fabienne BOCK, *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, 2002 (notamment le chapitre 9, « 1917-1919 : la dictature clémenciste ? », p. 275- 309) ; Nicolas Beaupré offre une bonne synthèse de ces questions dans Nicolas BEAUPRÉ, *Les Grandes Guerres, 1914-1945*, op. cit., p. 121-131.

¹⁰⁰² Fabienne BOCK, « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », op. cit., p. 41.

¹⁰⁰³ Auteur de deux thèses pour le doctorat en droit soutenues en 1912 et 1915. L'une, en économie politique (*Le Syndicalisme chrétien en Allemagne*, Faculté de droit de Bordeaux, Bloud, 1912, 319 p.) l'autre en droit administratif (*Des effets de l'annulation pour excès de pouvoir*, Faculté de droit de Bordeaux, Impr. Y. Cadoret, 1915, 287 p.)

¹⁰⁰⁴ TRUSTEE, [Maurice Kellersohn], *Le bilan de la guerre*, Paris, Plon, 1921, p. 31.

¹⁰⁰⁵ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977. Il s'agit du titre du premier chapitre : « L'action imposée : de l'État libéral à l'État total », p. 29-34.

¹⁰⁰⁶ Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, op. cit., p. 25.

¹⁰⁰⁷ Marc Olivier BARUCH, « L'État et les sociétés en guerre en Europe : le cas français », *Histoire, économie et société*, vol. 23, n° 2, 2004, p. 235-246.

« Le besoin de s'adapter à des circonstances nouvelles, les conflits entre les différents ministres concernés peuvent certes expliquer cette histoire mouvementée, mais elle témoigne avant tout de l'absence d'une vue d'ensemble de la structure et du développement des organes centraux de l'État. »¹⁰⁰⁸

Par « adaptation » de l'administration, il faut surtout entendre développement de l'État par extension de ses attributions. Elle prit ainsi la forme de ce que Pierre Renouvin nommait, en 1925, un « envahissement de l'étatisme (...) continu de 1915 à 1918 »¹⁰⁰⁹. Celui-ci se manifesta sous deux formes interdépendantes : un accroissement des structures administratives et une augmentation des missions de l'État. Le nombre de secteurs de la vie économique et sociale sous son contrôle ne fit qu'augmenter. Stéphane Rials résume ainsi très bien ce mouvement :

« Bientôt, la liberté du commerce et de l'industrie est morte, l'État définit les prix, répartit les biens, réquisitionne les produits. Le monopole des importations et des exportations est établi en deux temps, en 1916 et en 1917 (...). Des consortiums sont chargés de centraliser les achats et de les répartir entre leurs adhérents. Le régime du moratoire fausse l'exécution des contrats. Plus, l'État a le monopole de la main-d'œuvre par le jeu des sursis d'appel des ouvriers du front, par la location du travail des prisonniers, par l'organisation systématique de l'immigration des indigènes coloniaux et étrangers. Le monopole des matières premières et du travail lui donne un pouvoir absolu sur l'ensemble de l'industrie non directement militarisée. »¹⁰¹⁰

Une telle situation conduisit à une véritable effervescence institutionnelle. Quatre nouveaux ministères furent créés :

- le ministère de l'Armement (créé en 1916 et supprimé en 1918) ;
- le ministère du Ravitaillement (créé à partir de services existants en 1917 et immédiatement rattaché à l'Agriculture en tant que sous-secrétariat, jusqu'en 1920) ;
- le ministère de la Reconstruction industrielle (créé en 1918 et supprimé en 1920) ;
- le ministère des Régions libérées (né sous la forme d'un sous-secrétariat au Blocus en 1916, transformé en ministère du Blocus et des régions libérées en 1917).¹⁰¹¹

Surtout, le nombre des sous-secrétariats explosa : « il y en avait trois en 1914, on en a créé vingt pendant la guerre »¹⁰¹². Si l'on compte ceux qui naquirent en 1918 et 1919 pour répondre à des missions de l'immédiat après-guerre, le nombre des sous-secrétariats d'État créé du fait de la guerre et de ses suites s'élevait à vingt-cinq entre

¹⁰⁰⁸ Fabienne BOCK, « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *op. cit.*, p. 42.

¹⁰⁰⁹ Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, *op. cit.*, p. 51.

¹⁰¹⁰ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 31 ; voir aussi Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, *op. cit.*, p. 52 ; et TRUSTEE, *Le bilan de la guerre*, *op. cit.*, p. 31-36.

¹⁰¹¹ Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, *op. cit.*, p. 149-150 ; voir aussi Marc Olivier BARUCH, « L'État et les sociétés en guerre en Europe », *op. cit.*, p. 243.

¹⁰¹² Fabienne BOCK, « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *op. cit.*, p. 42.

1915 et 1919. L'inflation ministérielle ne fut toutefois pas la seule forme que prit le développement des structures administratives. Comme l'explique Stéphane Rials, « la gestion de ces nouvelles fonctions contraint l'administration à créer sans cesse de nouveaux organes : services spéciaux par ministères, comités, commissions et offices en marge des administrations centrales, services extérieurs chargés de l'application des réglementations nouvelles ». Pour le juriste, « l'idée de créer des services spéciaux par ministères était la plus naturelle, devant l'incapacité des services classiques à faire face aux exigences nouvelles »¹⁰¹³. En outre, pour Pierre Renouvin, le phénomène correspondait à une tentative de contournement de dispositions prises par le Parlement concernant les créations d'emplois. Certes, « à mesure que la besogne se développait, il fallait bien créer de nouveaux "bureaux" et de nouvelles "directions" », mais « le gouvernement ne pouvait pas, en principe, établir ces emplois de sa propre autorité » :

« Depuis la loi de finances du 13 avril 1900, il était entendu que "le nombre des emplois de chefs de service de chaque catégorie (...)" ne pouvait être augmenté que par la voie législative. En temps de guerre, le pouvoir exécutif ne se croyait pas tenu de se conformer exactement à ces exigences. Mais il ne pouvait pas se dérober tout à fait au contrôle du Parlement, puisqu'il était tenu de faire voter les crédits nécessaires. »¹⁰¹⁴

On trouve ainsi posé ce qui constitue très probablement l'une des causes fondamentales de la prolifération des offices et autres comités pendant la guerre. Le statut juridique de ces organismes était relativement flou et permettait de recruter des agents qui ne seraient pas qualifiés de fonctionnaires. En se fondant sur le *Tableau général de la composition des divers ministères* publié par le ministère de la Guerre en février 1918, Pierre Renouvin comptait 291 « offices, comités ou commissions » nés de Guerre.¹⁰¹⁵ Les travaux de Fabienne Bock permettent de constater que les multiples créations s'inscrivaient dans un contexte où la question des effectifs se trouvait posée de façon originale :

« Les lois militaires n'ayant pas prévu d'exceptions à leur endroit, la mobilisation d'août 1914 touche les fonctionnaires de tous niveaux à l'égal du reste de la population : de l'active à la réserve de la territoriale, l'appel sous les drapeaux concerne en général tous les hommes jusqu'à la classe 1888. »¹⁰¹⁶

Tout en soulignant l'absence de statistiques concernant les effets de cette mobilisation, l'historienne mobilise quelques exemples qui attestent d'une pénurie importante de compétences. Elle évoque ainsi celui du sous-secrétaire d'État à l'administration des Finances, Charles Sergent, qui, en février 1919, déclarait à la commission du budget de la Chambre que « dépourvu de son personnel ordinaire »

¹⁰¹³ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 32.

¹⁰¹⁴ Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre, op. cit.*, p. 55.

¹⁰¹⁵ *Ibid.*, p. 58.

¹⁰¹⁶ Fabienne BOCK, « Des "fonctionnaires temporaires" durant la Grande Guerre », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 418.

pendant la guerre, le ministère des Finances avait dû faire appel à des « concours étrangers » pour « fonctionner normalement »¹⁰¹⁷. Le développement des missions occasionnant celui des structures administratives, face à cette pénurie et face à un Parlement qui « répugne à accroître le nombre des fonctionnaires »¹⁰¹⁸, le gouvernement devait innover. Comme le rappelle Stéphane Rials, les « comités, commissions et offices » se « composaient le plus souvent de fonctionnaires et de professionnels des branches concernées » existaient avant la guerre, mais celle-ci les vit « se multiplier »¹⁰¹⁹.

Organiser un État en guerre (1) : rationaliser l'industrie

Cette situation inédite conduisit à une double prise de conscience organisationnelle. D'une part, l'extension inédite des attributions de l'État mit, plus que jamais, en valeur les déficiences d'un processus de décision gouvernemental miné par l'absence de véritable coordination. D'autre part, alors que d'un point de vue industriel la France produisait moins et moins vite que son principal ennemi et que ses alliés, l'emprise exceptionnelle que l'administration exerçait sur le secteur privé dans le cadre de la mobilisation industrielle lui permit de favoriser des réformes organisationnelles qui, au cours des années suivantes, seraient utilisées comme nouveau mode de contestation de l'efficacité administrative. À ce titre, l'étatisme de la Grande Guerre joua le rôle d'un incubateur. Dans un ouvrage sur la *rationalisation dans l'industrie française dans l'entre-deux-guerres*, Aimée Moutet précise en effet que :

« Dès 1920, l'essentiel des méthodes utilisées dans l'entre-deux-guerres avaient déjà fait leur apparition : les modes d'organisation créés depuis le tournant du XIX^e et du XX^e siècle pour répondre aux besoins créés par la seconde industrialisation, le système Taylor, qui venait compléter sur un certain nombre de points touchant à la gestion de la production en atelier et à celle de la main-d'œuvre, les méthodes de production en masse inspirées de l'exemple de Ford, et introduites en France à l'occasion du premier conflit mondial. »¹⁰²⁰

La Grande Guerre fut en effet le déclencheur d'une adoption plus large de méthodes organisationnelles qui avaient fait leurs premiers adeptes au début du siècle. Le phénomène était international. Comme le rappelle Matthieu Leimgruber dans une étude du cas suisse, « les guerres et les crises représentent des moments clés de l'adoption de nouvelles méthodes de réorganisation des entreprises ». C'est ainsi qu'en Europe, ce fut dans « le cadre de l'économie de guerre instaurée entre 1914 et 1918 que les premières

¹⁰¹⁷ Sur la désorganisation provoquée par la mobilisation du personnel des Finances, voir aussi Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.*, p. 437-441.

¹⁰¹⁸ Fabienne BOCK, « Des "fonctionnaires temporaires" durant la Grande Guerre », *op. cit.*, p. 418-419.

¹⁰¹⁹ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 32.

¹⁰²⁰ Aimée MOUTET, *Les logiques de l'entreprise. La rationalisation dans l'industrie française de l'entre-deux-guerres*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1997, p. 15.

applications du taylorisme se [multiplèrent] dans l'industrie »¹⁰²¹. En France, la diffusion de ces nouvelles théories avait commencé plusieurs années avant la guerre. Stéphane Rials rappelle ainsi le rôle particulier d'un ingénieur des Mines (X1869), Henri Le Chatelier. « Personnage considérable » dans « le monde de l'industrie », dès 1907 il publia la traduction de trois essais de Frédéric Winslow Taylor dans la *Revue de métallurgie* qu'il dirigeait, dont un « recueil fut immédiatement publié, sous le titre générique d'*Études sur l'organisation du travail dans les usines* ». Pour le juriste, « 1907 peut donc être considéré comme la date d'introduction du taylorisme en France »¹⁰²². Plusieurs expériences furent effectivement menées dans les années qui suivirent, introduites notamment par l'ingénieur Georges de Ram chez Renault, où la « taylorisation » de deux ateliers entre 1907 et 1908 avait conduit à un doublement de la production en 1909¹⁰²³. La diffusion théorique des méthodes du taylorisme se poursuivait, principalement sous l'égide d'Henri Le Chatelier, mais les expériences concrètes furent peu nombreuses¹⁰²⁴. Le fait est qu'avant-guerre, les principes de l'organisation scientifique du travail heurtaient tant les conceptions patronales que celles des ouvriers. En effet, si le système Taylor pouvait séduire beaucoup d'ingénieurs¹⁰²⁵, Thomas Cayet rappelle qu'il était alors « loin de susciter un enthousiasme fédérateur au sein des associations patronales »¹⁰²⁶. Celles-ci n'arrivaient pas à concevoir les bénéfices que pouvait réellement apporter la mise en place d'une organisation onéreuse. Elle supposait une « division du pouvoir hiérarchique » entre les bureaux (chargés de la conception et de la direction des processus de production) et les ateliers (chargés de l'exécution de la production), dont le corollaire forcé était une bureaucratisation par l'augmentation des employés de bureaux, jugés « improductifs »¹⁰²⁷. Les ouvriers étaient, quant à eux, loin d'être séduits : Émile Pouget¹⁰²⁸, dans un ouvrage paru en 1914 parlait « d'organisation du surmenage »¹⁰²⁹.

¹⁰²¹ Matthieu LEIMGRUBER, *Taylorisme et management en Suisse romande, 1917-1950*, Lausanne, Antipodes, 2001, p. 7-8.

¹⁰²² Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 49-50.

¹⁰²³ *Ibid.*, p. 50.

¹⁰²⁴ Aimée Moutet précise par exemple que « la chaîne, dont l'avance est réglée par le temps uniforme des opérations, est restée limitée à un petit nombre de productions : l'usinage de quelques pièces de moteurs d'avion chez Renault, la fabrication des masques à gaz chez Michelin » : Aimée MOUTET, *Les logiques de l'entreprise, op. cit.*, p. 17.

¹⁰²⁵ *Ibid.*, p. 16-17 (voir, en particulier, le premier chapitre : « Les ingénieurs et la diffusion de la rationalisation », p. 27-58).

¹⁰²⁶ Thomas CAYET, *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau International du Travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 11.

¹⁰²⁷ Aimée MOUTET, *Les logiques de l'entreprise, op. cit.*, p. 17-20.

¹⁰²⁸ Figure emblématique du syndicalisme révolutionnaire de la Belle époque, cosignataire de la motion adoptée lors du congrès d'Amiens de la CGT en 1906, Émile Pouget était le fondateur du *Père peinarde*. Voir : Xose ULLA QUIBEN, *Émile Pouget. La plume rouge et noire du Père Peinard*, Saint Georges d'Oléron, Éditions libertaires, 2006 (en particulier p. 314-315 sur la place particulière de l'organisation

Dans un texte de 1911, Henri Le Chatelier affirmait que le système Taylor préconisait l'augmentation de « la production individuelle », tout en assurant aux ouvriers « comme rémunération de leur rendement supérieur, une majoration importante des salaires, sans parler de la valeur la plus grande donnée à l'argent par l'abaissement du prix de vente des objets fabriqués avec un moindre prix de revient »¹⁰³⁰. Néanmoins, la façon dont a été effectivement appliquée la méthode Taylor avant-guerre ne pouvait que heurter les intéressés. La première expérience se conclut par « une grève mémorable chez Renault en 1912, ainsi que divers conflits de moindre envergure dans d'autres usines automobiles (Brasier ou Lorraine Dietrich) »¹⁰³¹. Rapportant les propos d'Émile Pouget, Stéphane Rials montre que ce rejet concerna bien plus son mode d'introduction que le système lui-même :

« Les industriels français ont grossièrement pastiché [Taylor] : ils ont été séduits par les avantages qu'ils espéraient retirer de l'étude *des temps* et se sont bornés à imposer le *chronométrage* dans leurs ateliers. (...) Non seulement on avait négligé de suivre les conseils de Taylor, d'"instruire graduellement les ouvriers", mais qui plus est, au lieu de leur assurer le "bénéfice sensible", le stimulant nécessaire pour les "entraîner" au surmenage, on avait, grâce au chronométrage, rogné leurs salaires. (...) Il n'y a que les capitalistes français pour avoir une si basse mentalité. »¹⁰³²

La Grande Guerre créa la rupture. L'Allemagne faisait preuve d'un degré d'organisation industrielle qui était considéré comme le fruit d'une impulsion étatique et comme le facteur principal de sa puissance. Dans un ouvrage publié en 1917 sous la signature de Lysis, Eugène Letailleux insistait par exemple sur les « devoirs impérieux » et les « lourdes responsabilités » de l'État dans la nécessaire « réorganisation de nos forces productives ». Pour cet auteur, celui-ci devait « aider [les producteurs], les appuyer, les inspirer pour que leurs efforts ne s'éparpillent pas au hasard ». Ce positionnement procédait d'un constat selon lequel « si l'Allemagne [était] devenue grande, c'est que toutes ses forces productives [avaient] été orientées vers le même but » sous l'influence d'un « pouvoir central extrêmement agissant » :

« C'est à l'État, c'est à notre nouvel État qu'il appartient de se mettre immédiatement en mouvement pour montrer à nos producteurs la route à suivre. Il ne doit pas attendre la paix. Attendre, toujours attendre ! Pendant ce temps les autres agissent ! Nos industries ne sont pas ce qu'elles doivent être. La guerre a révélé leurs lacunes. »¹⁰³³

du surmenage dans son œuvre) ; voir aussi Guy THUILLIER, « Comment le syndicaliste Émile Pouget voyait en 1909 la fin de l'État », *La revue administrative*, vol. 26, n° 155, Septembre 1973, p. 489-496.

¹⁰²⁹ Émile POUGET, *L'organisation du surmenage : le système Taylor*, Paris, Rivière, 1914.

¹⁰³⁰ Henry LE CHATELIER, *Le Taylorisme*, 2^e édition, Paris, Dunod, 1934, p. 17-18. L'auteur présentait ce texte comme la reprise d'une préface à la traduction des *Principes d'organisation scientifique du travail* en 1911.

¹⁰³¹ Aimée MOUTET, *Les logiques de l'entreprise*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰³² Émile POUGET, *L'organisation du surmenage*, *op. cit.*, p. 63 ; cité par Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 54.

¹⁰³³ LYSIS, [Eugène Letailleux], *Pour renâître*, Paris, Payot, 1917, p. 27-36.

En réalité, la question s'était posée très rapidement. Comme l'explique John F. Godfrey, à partir de la septième semaine et jusqu'à la fin de la guerre, « la mobilisation industrielle française » consista en « un effort continu du gouvernement français pour rattraper les pertes économiques » occasionnées par la perte du Nord-Est industriel lors des semaines précédentes¹⁰³⁴. Il fallait faire plus avec moins et le dirigisme étatique permit l'adoption des méthodes de rationalisation. Patrick Fridenson a bien montré que « le taylorisme n'est vraiment devenu une affaire d'État qu'à partir de la guerre de 1914, lorsque le droit de regard de l'État s'est étendu, par divers biais, à l'ensemble de la production et des transports »¹⁰³⁵. Cet encouragement à la rationalisation ne se fit toutefois pas de façon uniforme. L'historien apporte en effet quelques précisions essentielles et distingue au moins trois modes d'introduction des méthodes tayloriennes. La méthode d'Albert Thomas se voulait la plus sociale. Nommé sous-secrétaire d'État à l'artillerie, le député socialiste devint ministre de l'Armement en 1916¹⁰³⁶. Il incita alors à l'adoption du « taylorisme en déminant le terrain du côté ouvrier. Il [refusa] à Le Chatelier tout rôle important au ministère de l'Armement dans la production de guerre. Il [institua] à différents niveaux des structures à participation ouvrière qui [rendirent] le taylorisme plus acceptable au mouvement ouvrier ». Pour Patrick Fridenson, il s'agissait donc d'une « version sociale et étatique du taylorisme »¹⁰³⁷. De son côté, Étienne Clémentel joua plutôt « la carte des ingénieurs ». Ministre de l'Industrie de 1915 à 1919¹⁰³⁸, il créa un Comité consultatif des arts et manufactures en 1917, où siégeaient les ingénieurs qui avaient été les premiers à introduire le taylorisme en France (Henri Le Chatelier et Charles de Fréminville), « pour préparer la renaissance économique de la France après la guerre ». L'optique de ce comité était très différente de celle d'Albert Thomas : il recommanda « la généralisation du taylorisme à l'ensemble de l'économie sans la moindre concession aux ouvriers et aux syndicats »¹⁰³⁹. Enfin, la position de Louis Loucheur, qui succéda à Albert Thomas à l'Armement en septembre 1917¹⁰⁴⁰, et

¹⁰³⁴ John F. GODFREY, *Capitalism at War. Industrial Policy and Bureaucracy in France, 1914-1918*, New York, Berg, 1987, p. 47.

¹⁰³⁵ Patrick FRIDENSON, « Un tournant taylorien de la société française (1904-1918) », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 42, n° 5, 1987, p. 1051.

¹⁰³⁶ Marc Olivier BARUCH, « L'État et les sociétés en guerre en Europe », *op. cit.*, p. 243.

¹⁰³⁷ Patrick FRIDENSON, « Un tournant taylorien... (1904-1918) », *op. cit.*, p. 1051-1052 ; Albert Thomas poursuit son engagement dans cette perspective après la guerre, depuis son poste de premier directeur du BIT. À ce sujet, voir Thomas CAYET, *Rationaliser le travail, organiser la production*, *op. cit.*, p. 21-31.

¹⁰³⁸ Sur son action à ce poste et les conséquences qu'il en tira concernant l'organisation industrielle de l'après-guerre, voir : Michel LETTÉ, « Le rapport d'Étienne Clémentel (1919). L'avènement administratif des technocrates et de la rationalisation », *Documents pour l'histoire des techniques. Nouvelle série*, n° 20, 1 Décembre 2011, p. 167-195.

¹⁰³⁹ Patrick FRIDENSON, « Un tournant taylorien... (1904-1918) », *op. cit.*, p. 1052.

¹⁰⁴⁰ X1890, ancien ingénieur de la compagnie des chemins de fer du Nord, entrepreneur, Louis Loucheur avait été nommé sous-secrétaire d'État à l'Armement en 1916, responsable de la fabrication du matériel de guerre. À son propos, voir Stephen Douglas CARLS, *Louis Loucheur. Ingénieur, homme d'État, modernisateur de la France 1872-1931*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2000.

de Georges Clemenceau, président du Conseil deux mois plus tard, est considérée par Patrick Fridenson comme représentative d'une approche néolibérale : s'ils restaient attachés à donner « la priorité à l'initiative privée », leur objectif n'était pas de revenir « au libéralisme d'avant 1914 ». Il s'agissait donc d'imposer la taylorisation aux industries supervisées par l'État, mais la question des relations sociales entre employeurs et salariés était laissée à leur propre initiative¹⁰⁴¹. S'il existait bien un consensus quant à la nécessité de l'introduction des méthodes de rationalisation dans l'industrie française, il existait donc de véritables divergences concernant la méthode à employer. Pour John F. Godfrey, « la forme particulière que prit l'extension du contrôle de l'État sur l'industrie en France pendant la guerre [était] le fruit des interactions et désaccords des bureaucrates, industriels, et politiciens dans une situation de crise »¹⁰⁴². Toutefois, dans ce contexte, c'est bien l'État qui fit figure d'introducteur des méthodes organisationnelles dans l'industrie privée. Comme Patrick Fridenson l'explique, « l'État, précisément, [apparaissait] désormais comme un élément central de toute accélération de la modernisation »¹⁰⁴³. Ce faisant, le dirigisme de la guerre semait les germes d'une nouvelle forme de critiques de l'administration après la guerre. Ces mêmes méthodes, une fois la guerre passée, allaient constituer une sorte de socle sur lequel serait érigée la critique organisationnelle de l'État, qu'il s'agirait d'« industrialiser » ou de « désencombrer ».

Organiser un État en guerre (2) : rationaliser l'action gouvernementale

Entre-temps, c'est d'abord la coordination gouvernementale qui fut repensée de l'intérieur. Nouvelles missions, inflation institutionnelle et accroissement des effectifs, étatsisme imprévu et improvisé : la Grande Guerre éclaira sous un nouveau jour les lacunes de l'organisation gouvernementale. En plein conflit, si la réforme administrative n'apparaissait pas comme une priorité, le constat de l'insuffisance des moyens dont disposèrent les sept gouvernements et cinq présidents du Conseil successifs¹⁰⁴⁴ pour coordonner cette machinerie administrative grandissante s'imposa aux contemporains. L'autorité gouvernementale ne fut pas solidement assise dès le début du conflit. Pour Jean-Jacques Becker et Serge Berstein, « l'éloignement du gouvernement à Bordeaux [à partir du 2 septembre 1914] renforça son sentiment d'être tenu à l'écart des décisions, et même des informations, par le Grand Quartier Général »¹⁰⁴⁵. Nicolas Beaupré rapporte ainsi que l'on « put parler alors parfois de la "dictature Joffre" ou de la "dictature

¹⁰⁴¹ Patrick FRIDENSON, « Un tournant taylorien... (1904-1918) », *op. cit.*, p. 1052.

¹⁰⁴² John F. GODFREY, *Capitalism at war*, *op. cit.*, p. 289.

¹⁰⁴³ Patrick FRIDENSON, « Un tournant taylorien... (1904-1918) », *op. cit.*, p. 1054.

¹⁰⁴⁴ Jean-Jacques BECKER et Serge BERSTEIN, *Victoire et frustrations, 1914-1929*, Paris, Le Seuil, 1990, p. 52.

¹⁰⁴⁵ *Ibid.*, p. 53.

Chantilly", siège » du GQG.¹⁰⁴⁶ Après la guerre, le général Gallieni – qui assurait les fonctions de gouverneur militaire de Paris depuis le départ du gouvernement à Bordeaux – rapporta ainsi « avoir reçu du général Joffre la recommandation "de ne pas envoyer au gouvernement de renseignements relatifs aux opérations" »¹⁰⁴⁷. Dans ce cas précis, le problème ne se posait alors pas en termes de concurrence interministérielle mais bien entre autorités civiles et militaires :

« Dès les premiers temps de la guerre se posa la question des opérations. Le ministère de la Guerre connut une organisation complexe et fluctuante pendant la période des hostilités, qui traduisait ses difficultés à faire reconnaître son autorité par le GQG. Après être parvenu à réaffirmer sa présence sur les autorités militaires, le ministre de la Guerre Alexandre Millerand avait d'abord concentré en ses mains le commandement de l'ensemble de ses services. »¹⁰⁴⁸

Si cet exemple est significatif, c'est parce qu'il est représentatif d'une situation qui ne se limitait pas aux questions militaires. Le problème principal du gouvernement pendant la guerre fut de se donner les moyens de gouverner. Dans ce contexte, c'est la nécessité de rationaliser l'organisation gouvernementale qui s'imposa. Cette fois, c'est en Grande-Bretagne que l'inspiration fut trouvée. Entre 1916 et 1917 furent ainsi créés des organes de coordination de la politique gouvernementale qui, comme l'explique Marc Olivier Baruch, visaient d'abord à rationaliser la conduite de la guerre :

« En décembre 1916 Aristide Briand s'entoura d'un "comité de guerre", formé des principaux ministres, chargés de concentrer sous une direction restreinte, la conduite générale de la guerre et l'organisation du pays. Cette proposition s'inspirait là aussi de l'exemple britannique : composé des ministres titulaires des portefeuilles les plus concernés par la guerre, le *War Cabinet* réuni autour du Premier est une instance gouvernementale habilitée à prendre les décisions importantes. »¹⁰⁴⁹

L'expérience française ne fut toutefois pas immédiatement concluante, l'historien précise ainsi que le « comité de guerre ne remplaçait pas, mais se surajoutait au Conseil des ministres. L'institution finit néanmoins par se roder, notamment lorsque Clemenceau en fit un outil à sa main ». Par ailleurs, au-delà de la seule conduite des opérations de guerre, c'est l'ensemble de la coordination gouvernementale que tenta d'organiser Alexandre Ribot en 1917 :

« Au cours de l'année 1917, le président du Conseil Ribot créa un secrétariat administratif de la présidence du Conseil, que son successeur Painlevé nomma secrétariat général avant que Clemenceau hisse la structure au rang de sous-secrétariat d'État, en nommant à sa tête les Jeanneney. »¹⁰⁵⁰

¹⁰⁴⁶ Nicolas BEAUPRÉ, *Les Grandes Guerres, 1914-1945*, *op. cit.*, p. 121.

¹⁰⁴⁷ Jean-Jacques BECKER et Serge BERSTEIN, *Victoire et frustrations, 1914-1929*, *op. cit.*, p. 53. Les auteurs citent Joseph Gallieni, *Mémoires*, Paris, Payot, 1920, p. 172.

¹⁰⁴⁸ Marc Olivier BARUCH, « L'État et les sociétés en guerre en Europe », *op. cit.*, p. 243.

¹⁰⁴⁹ *Ibid.*, p. 244.

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, p. 243-244.

Le sous-secrétariat ainsi créé disparut en 1920 : prometteuse, cette mesure ne fut pas pérennisée après la guerre, comme la plupart de celles qui visèrent à accroître la coordination gouvernementale. Comme Marc Olivier Baruch le note :

« On peut s'étonner (...) de la constance avec laquelle les gouvernants de l'après-Première Guerre mondiale refusèrent de consolider les outils provisoires de coordination et de rationalisation de l'action publique mis à leur disposition par les circonstances exceptionnelles de guerre, avec l'aval de la jurisprudence et de l'opinion publique tout à la fois. Il faudra attendre un quart de siècle, et un autre conflit mondial pour que secrétariat général du gouvernement, statut des fonctionnaires, rationalisation des ministères économiques deviennent des instruments permanents de la panoplie des décideurs publics. »¹⁰⁵¹

Cette expérience fut toutefois fondatrice : à travers ces tentatives pratiques et le regard porté à l'étranger, une nouvelle façon de penser le travail gouvernemental émergea. Les *lettres sur la réforme gouvernementale* publiées en 1918 de façon anonyme par un normalien, maître des requêtes au Conseil d'État, en témoignent. Partant de son expérience de directeur du cabinet de Marcel Sembat, ministre des Travaux publics jusqu'en décembre 1916¹⁰⁵², Léon Blum y proposait une véritable réforme du fonctionnement de l'État. Il s'en remettait à l'exemple anglais que la France n'avait, selon lui, pas véritablement su appliquer :

« Nos amis anglais l'ont compris dès longtemps. Pendant la guerre, ils avaient conçu l'organe central de direction sous la forme collective, ou, plus exactement, ils avaient mis à la disposition de ce directeur général qu'est le Premier ministre, un petit nombre de directeurs adjoints ou de fondés de pouvoir. Ils avaient ainsi constitué un comité de direction, comme il en existe dans nombre de sociétés industrielles ou financières, composé de peu de personnes, et qu'ils ont nommé Cabinet de guerre. Bien entendu, les membres de ce cabinet, ayant pour rôle de seconder le Premier ministre dans sa tâche de direction, étaient, tout comme lui, déchargés d'attributions ministérielles spéciales. Ce n'était pas tout. Les Anglais avaient compris que les différents services techniques, où les affaires sont nécessairement préparées dans un esprit spécial et particulariste, ne fourniraient jamais à la direction des éléments complets de décision, ou même de connaissance ; que la besogne d'interprétation, de confrontation, de redressement qui est propre à la direction aurait presque toujours besoin d'être préparée ou alimentée par un travail préalable ; qu'ainsi, pour ce travail, la direction devait disposer d'instruments particuliers toujours sous sa main et ne dépendant que d'elle. On a donc mis sous les ordres du cabinet de guerre un "bureau des affaires générales". »¹⁰⁵³

Léon Blum en tirait une conclusion sans équivoque : « la réforme de M. Lloyd George doit être, à mon sens, exactement empruntée et appliquée » en France. Pour ce

¹⁰⁵¹ Marc Olivier BARUCH, « Le cercle ou la spirale ? Remarques en forme de conclusion », *Revue française d'administration publique*, n°120, 2006, p. 778.

¹⁰⁵² Dans son *Journal*, Marcel Sembat écrivait que « Blum [était] parfait pour la direction générale et la préparation des textes législatifs » mais, dans le contexte d'une crise de ravitaillement du charbon, il regrettait manquer « d'une bonne cervelle industrielle ou commerçante » dans son cabinet. La situation des transports et du charbon s'aggravant au cours des semaines suivantes, il notait « Blum se tient le front comme au théâtre, les mains au front et l'œil désespéré ». Voir « dimanche 8 octobre 1916 » et « dimanche 29 octobre 1916 » Marcel SEMBAT, *Les cahiers noirs*, *op. cit.*, p. 598-599 et 602-603.

¹⁰⁵³ Léon BLUM, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936 [première publication anonyme en 1918] dans *L'œuvre de Léon Blum*, t. III : 1914-1928, Paris, Albin Michel, 1972, p. 521.

disciple de Jaurès, il était nécessaire de mettre en place de véritables mécanismes de coordination de l'action publique. Il préconisait alors la mise en place d'un cabinet fonctionnant sur le modèle anglais du gouvernement de guerre : « un président du Conseil sans portefeuille, un petit nombre de ministres sans portefeuille associés à la mission présidentielle de direction. Il nous faut un bureau des affaires générales, bureau central, bureau unique ». Surtout, il affirmait la nécessité d'un regroupement, au sein de ce « bureau », de l'ensemble des instruments permettant une rationalisation de la prise de décision publique :

« Le bureau devra réunir l'ensemble des services statistiques, dispersés aujourd'hui dans une foule de ministères, alors que les chiffres n'instruisent que par la confrontation et l'interprétation ; il devra regrouper les services d'études juridiques et de législation comparée. »¹⁰⁵⁴

Ce projet de Léon Blum est d'autant plus intéressant que, s'il fut inspiré par son expérience pendant la guerre, il faisait aussi largement écho aux propositions antérieures d'un autre maître des requêtes au Conseil d'État. Dans *Le pouvoir administratif*, Henri Chardon plaidait en effet pour une « présidence du Conseil sans portefeuille » de façon à ce que le titulaire soit « l'unique chef du gouvernement ». Pour cela, l'auteur proposait que les services soient composés d'« un bureau du cabinet ; un bureau d'administration générale ; un bureau de législation auquel on rattacherait l'office de législation étrangère ; un bureau de la Presse auquel seraient rattachées toutes les publications officielles ; un bureau de la statistique générale »¹⁰⁵⁵. Préfiguration de réformes qui ne commenceraient à voir le jour qu'à partir des années 1930¹⁰⁵⁶, les propositions de Léon Blum s'inscrivaient, comme on le verra *infra*, dans un tournant lié à l'expérience des défaillances de l'organisation gouvernementale pendant la guerre. Des propositions relativement marginales avant le conflit allaient ainsi peu à peu s'imposer dans le débat public sous la forme de la promotion d'une « pensée organisatrice » qui, dans les années 1920, structura la question administrative.

2. Repenser l'action administrative pour rationaliser l'État ?

L'étatisme de la Grande Guerre donna une justification pratique au développement d'une pensée « organisatrice » de l'État. À la croisée d'une pensée politique renouvelée, d'une « doctrine administrative » ascendante et d'un raisonnement technicien naissant, ce mouvement se construisit autour de théories parfois contradictoires. Stéphane Rials souligne ainsi que « les concepts utilisés par les organisateurs et les politiques au début des années 20, pour définir leur projet de réforme de l'État, [étaient] souvent

¹⁰⁵⁴ *Ibid.*, p. 523-524.

¹⁰⁵⁵ Henri CHARDON, *Le Pouvoir administratif* [1912], *op. cit.*, p. 397.

¹⁰⁵⁶ Comme le rappelle Marc Olivier Baruch, c'est dans « l'ambiance de crise politique des années 1930 » que Pierre-Étienne Flandin, président du Conseil de novembre à juin 1935, puis ministre d'État du gouvernement Laval jusqu'en janvier 1936, fut amené à créer un secrétariat général de la présidence du Conseil en 1935 : Marc Olivier BARUCH, « L'État et les sociétés en guerre en Europe », *op. cit.*, p. 244.

extrêmement flous »¹⁰⁵⁷. Néanmoins, si la recherche d'idées communes semble *a priori* « hasardeuse »¹⁰⁵⁸, un constat faisait bien l'unanimité : l'État, au contraire de l'industrie privée, était globalement inefficace. On a pu rencontrer, dans les chapitres qui précèdent, des comparaisons ponctuelles entre l'État et le secteur privé, tel Fernand Faure soulignant la nécessité pour un État de savoir combien il employait de fonctionnaires comme un patron savait, lui, de combien de salariés il disposait. Le changement majeur qui intervint après la guerre consista en une structuration des débats relatifs à la réforme administrative sur la base de ce type de comparaisons. Deux solutions principales étaient alors envisagées :

« - la thèse de *l'industrialisation de l'État* : il s'agit de s'acheminer vers un alignement au moins relatif des méthodes de gestion des services publics sur celles du secteur privé.

- la thèse du *désencombrement de l'État* : il s'agit d'opérer le transfert au secteur privé des activités économiques de l'État en particulier, et même, d'une façon plus générale, des activités qui ne sont pas de l'essence même de l'État, selon la conception que les penseurs libéraux avaient de celles-ci au [XIX^e siècle] et au début [du XX^e siècle]. »¹⁰⁵⁹

D'un côté, les positions défendues par les tenants d'un strict « désencombrement » correspondaient incontestablement à une résurgence des positions antiétatistes libérales du XIX^e siècle, tandis que, de l'autre, les thuriféraires de « l'industrialisation » se plaçaient sur un terrain qui pouvait « fort bien se concilier avec des conceptions fort peu libérales »¹⁰⁶⁰. Dans l'ensemble, on peut toutefois considérer que ce mouvement hétéroclite constituait une sorte, sinon d'aboutissement au moins de nouveau pallier, dans les renouvellements opérés dans la pensée de l'État depuis le début du siècle. La plupart des « organisateurs », qu'ils soient libéraux ou non, se positionnaient de façon pragmatique. Pour des raisons souvent plus conjoncturelles que structurelles, le désencombrement constituait le plus souvent une priorité qui ne se suffisait pas à elle-même : il inutile de réduire le poids de l'État sans industrialiser ce qui « [demeurait] incompressible »¹⁰⁶¹.

Désencombrement et résurgence de l'antiétatisme libéral

La croissance de l'État au cours de la Grande Guerre a d'abord entraîné, une fois le conflit terminé, une contestation dont les arguments furent très semblables à ceux des polémistes d'avant-guerre. Considéré par tous comme un phénomène peut-être nécessaire, mais assurément provisoire, l'« étatismisme » de circonstance devait s'effacer

¹⁰⁵⁷ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 117.

¹⁰⁵⁸ Gérard BRUN, *Technocrates et technocratie en France (1914-1945)*, Paris, Albatros, 1985, p. 63.

¹⁰⁵⁹ Stéphane RIALS, *Administration et organisation*, *op. cit.* p. 117-118.

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*, p. 118.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 177.

avec la paix. Dressant, en 1922, *le bilan de l'étatisme*, Adolphe Delemer¹⁰⁶² faisait le constat suivant :

« Durant la guerre, l'État a tout envahi, il s'est gonflé comme un fleuve. Mais c'était un phénomène d'un ordre spécial. Le filet d'eau de l'ancien étatisme doctrinal [avait] continué de couler de son côté dans son lit de plus en plus sec. »¹⁰⁶³

En dépit de cette certitude, les réactions se firent rapidement entendre. Stéphane Rials évoque ainsi la « violence de la réaction antiétatiste ». Selon le juriste, il s'agit là de la conséquence directe de la conjonction précitée entre les innovations dans la pensée de l'État et l'expérience de la guerre. La guerre favorisant à la fois un « considérable encombrement de l'État » et une « prise de conscience "organisatrice" », cette dernière se trouva « le plus souvent intimement liée à une certaine réaction antiétatiste » qui, sans être « tout à fait uniforme » fut « très répandue » : ce n'était « pas nécessairement à l'État en général » qui était visé mais « l'État tel qu'il [avait] mal fonctionné » pendant la guerre.¹⁰⁶⁴ Certaines prises de position s'appuyaient toutefois sur les défaillances de la guerre pour affirmer que « l'incapacité industrielle » de l'État relevait de son essence même. Dans une thèse soutenue à la faculté de droit de Paris en 1929 sur *l'étatisme industriel*, Raymond d'Argila soulignait ainsi l'inutilité de toute tentative d'amélioration de l'efficacité de l'État :

« Si l'État ne peut pas être "industrialisé", si l'étatisme industriel est une menace mortelle plus encore pour l'organisme politique que pour l'économie nationale ; si les causes de destruction qu'il recèle en lui-même agissent de jour en jour avec plus de virulence ; si les réformes qu'on y introduit, sous le couvert d'une amélioration administrative et financière, ne tendent rien moins qu'à instaurer un régime d'anarchie politique et sociale, il convient, pour peu que l'on veuille rétablir l'État dans sa force et dans sa solidité primitive et le garantir contre lui-même des excès où il se laisse facilement engluier, de lui ôter, d'une manière ou d'une autre, les entreprises industrielles qu'il ne s'entend en rien, ni à organiser, ni à diriger, ni à exploiter. Toute autre solution ressemblerait trop à ces merveilleux élixirs que les bonnes femmes – comme dit ironiquement David Hume – pressées au chevet d'un malade font absorber de force au patient et qui finissent par tourner en infection purulente un simple embarras gastrique. »¹⁰⁶⁵

Rejetant ainsi toute forme « d'industrialisation » au profit des solutions offertes par le « désencombrement », cette position relevait ainsi plus de la défense des préceptes de

¹⁰⁶² Auteur d'une thèse de doctorat soutenue à la faculté de droit de Paris en 1910, il entra à l'École des Chartes en 1911 (classé deuxième). En 1914, il fut « blessé à l'ennemi » et « prisonnier en Allemagne ». Il soutint sa thèse en 1920 et fut nommé archiviste paléographe (classé premier). Voir : Adolphe DELEMER, *De l'opération de bourse à terme licite considérée dans les rapports de l'intermédiaire et du donneur d'ordre*, Paris, France, L. Larose et L. Tenin, 1910 ; ainsi que « Chronique », *Bibliothèque de l'école des chartes*, vol. 72, n° 1, 1911, p. 708 ; « L'École des chartes et la guerre », *Bibliothèque de l'école des chartes*, vol. 75, n° 1, 1914, p. 451 ; « Chronique », *Bibliothèque de l'école des chartes*, vol. 81, n° 1, 1920, p. 418-425. L'ensemble des chroniques précitées (ainsi que celles de 1912 et 1913) attestent d'un parcours brillant. Admis second en 1911, il fut classé premier en 1912 et en 1913 ainsi que lors de sa nomination comme archiviste paléographe.

¹⁰⁶³ Adolphe DELEMER, *Le bilan de l'étatisme*, préface de Jacques Bardoux, Paris, Payot, 1922, p. 16.

¹⁰⁶⁴ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 83.

¹⁰⁶⁵ Raymond d'ARGILA, *L'Étatisme industriel*, Paris, Impr. de Montparnasse, 1929, p. 191.

l'antiétatisme libéral du XIX^e siècle que de la participation à l'émergence d'une pensée organisatrice originale. On trouvait même, chez Adolphe Delemer, une analogie que le comité de défense et de progrès social n'aurait pas reniée : « socialisme, étatisme, économie de guerre, toutes ces formes sont parentes »¹⁰⁶⁶. Pour les libéraux les plus orthodoxes, la Grande Guerre n'avait ainsi finalement pas entraîné de véritable inflexion, la thématique du désencombrement étant seulement mise au service de certitudes déjà anciennes. Le positionnement d'Adolphe Delemer est d'autant plus intéressant que son ouvrage fut publié « sous les auspices de la Société d'études et d'informations économiques »¹⁰⁶⁷. La SEIE était un organisme patronal, fondé en 1919 par Robert Pinot. Juriste de formation, directeur du Musée social de 1895 à 1897, il dirigea les services de l'UIMM dès sa création et fut secrétaire général du Comité des forges à partir de 1904. Cofondateur, avec Le Chatelier, de la *Revue de métallurgie* qui introduisit les idées tayloriennes en France, pendant la guerre il fut sollicité par Alexandre Millerand pour favoriser, en liaison avec le comité des forges, l'intensification de la fabrication des obus.¹⁰⁶⁸ Gérard Brun souligne que la SEIE avait « officiellement un rôle documentaire d'intérêt général pour les patrons, mais elle se conduira aussi, officieusement, comme une sorte de groupe de pression patronal qui sera souvent dénoncé par la gauche ». Il prenait justement pour exemple le fait que l'étude d'Adolphe Delemer avait été éditée « sous l'égide de la SEIE » afin de prôner « au nom de l'efficacité le retour au libéralisme après la période d'économie de guerre étatiste et demandant la séparation de l'économique et du politique pour le plus grand bien de la grosse industrie ». Pour Gérard Brun il s'agit là des « limites de la nouveauté de la SEIE (...). Elle aurait pu être beaucoup plus qu'un groupe de pression, malheureusement la plus grande partie du patronat n'était pas mûre pour cela »¹⁰⁶⁹.

Ce patronage explique ainsi un certain nombre de prises de positions d'Adolphe Delemer quant aux défaillances de l'État, comme sa relecture de la question des bénéfices de guerre de « certains marchands d'armes » par exemple. Dans une thèse soutenue à la faculté de droit de Paris en 1930, Paul Hugon affirmait que, dès 1916, il avait été démontré que « l'État donnait à ses seuls fournisseurs d'obus en fonte aciérée, 14 millions de francs de bénéfices anormaux ». À la fin de la guerre, le constat d'une multiplicité de cas similaires avait conduit à la mise en place d'une « législation spéciale pour faire rembourser les bénéfices de guerre par trop exagérés »¹⁰⁷⁰. Pour Adolphe Delemer, ces bénéfices n'étaient imputables qu'à la seule « loi économique » qui avait

¹⁰⁶⁶ Adolphe DELEMER, *Le bilan de l'étatisme*, op. cit., p. 184.

¹⁰⁶⁷ Préface de Jacques Bardoux, *Ibid.*, p. VII.

¹⁰⁶⁸ Informations tirées de Danièle FRABOULET, « Robert Pinot, 1862-1926 », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, p. 557-560 ; ainsi que Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, op. cit., p. 76 et 80.

¹⁰⁶⁹ Gérard BRUN, *Technocrates et technocratie en France (1914-1945)*, op. cit., p. 17-18.

¹⁰⁷⁰ Paul HUGON, *De l'étatisme industriel en France et des offices nationaux en particulier*, Paris, Recueil Sirey, 1930, p. 33.

joué en faisant « augmenter les prix ». Selon Adolphe Delemer, les scandales qui suivirent la guerre à ce sujet étaient « tous nés des collusions que seule l'ingérence de l'État dans les affaires rend possibles, et dont le régime normal, sous l'effort de la concurrence, les purge tout naturellement ». Par un habile retournement (qu'il revendiquait par ailleurs¹⁰⁷¹) cette situation ne constituait finalement plus qu'un argument supplémentaire pour affirmer la nécessaire distinction entre la « fonction politique » et la « fonction économique ». Celle-ci devait permettre d'éviter toute collusion qui constituait un danger, tout en offrant la possibilité de contourner le « vice de l'incompétence » des fonctionnaires.¹⁰⁷²

Dans les premières années d'après-guerre, le recours à des argumentaires classiques de l'antiétatisme libéral intervint aussi dans les questions relatives au nombre des fonctionnaires. En 1923, Paul Nourrisson publia un article sur « le fonctionnarisme après la guerre »¹⁰⁷³ dans la *Revue catholique des institutions et du droit*¹⁰⁷⁴. Encore une fois, on retrouve les arguments anciens auxquels l'expérience de la guerre apporte un certain renouveau. Avocat à la cour d'appel de Paris, l'auteur appartenait à la génération de Victor Turquan (né en 1858, il était d'un an son cadet). Auteur de nombreux ouvrages, il s'était d'abord intéressé à la question des accidents du travail¹⁰⁷⁵ pour rapidement se faire une spécialité de la dénonciation de la franc-maçonnerie. L'année où Victor Turquan publia son essai de recensement dans *la Réforme sociale*, Paul Nourrisson offrait quant à lui un rapport sur « l'influence sociale des sociétés secrètes »¹⁰⁷⁶. Le juriste consacra à la question de nombreuses conférences dont le propos était relayé, non seulement par la revue de la Société d'économie sociale – dont il fut membre du conseil d'administration en 1911, vice-président en 1912 et 1913 et enfin président de 1914 à 1917¹⁰⁷⁷ – mais aussi par *La Croix*¹⁰⁷⁸. Catholique clérical, ses

¹⁰⁷¹ « Le sort fut ironique, qui permit que les scandales de la guerre servissent d'armes aux socialistes, sans que personne prît garde qu'ils fournissaient contre eux une arme encore meilleure » : Adolphe DELEMER, *Le bilan de l'étatisme, op. cit.*, p. 209.

¹⁰⁷² *Ibid.*, p. 207-210.

¹⁰⁷³ Paul NOURRISSON, « Le fonctionnarisme après la guerre », *Revue catholique des institutions et du droit*, vol. 61, Avril 1923, p. 159-169.

¹⁰⁷⁴ À propos de cette revue, voir : Catherine FILLON, « La *Revue catholique des institutions et du droit*, le combat contre-révolutionnaire d'une société de gens de robe (1873-1906) », dans Hervé LEUWERS, Jean-Paul BARRIÈRE et Bernard LEFEBVRE (dir.), *Élites et sociabilité au XIX^e siècle*, Villeneuve d'Ascq, Centre de recherche sur l'Histoire de l'Europe du Nord-Ouest (Université Lille 3), 2001, p. 199-218 (désormais en ligne : <http://hleno.revues.org/286>).

¹⁰⁷⁵ Paul NOURRISSON, *L'ouvrier et les accidents*, Paris, L. Larose & Forcel (Sirey), 1887.

¹⁰⁷⁶ Paul NOURRISSON, « L'influence sociale des sociétés secrètes. La Franc-Maçonnerie (réunion annuelle de 1899, deuxième réunion de travail, 31 mai) », *La réforme sociale*, XXXVIII, Novembre 1889, p. 686-696.

¹⁰⁷⁷ D'après les organigrammes du conseil d'administration de la SES publiés dans *la Réforme sociale* (livraisons de janvier de chaque année concernée).

¹⁰⁷⁸ De nombreuses brèves furent publiées au cours des années 1900 à 1930 pour signaler les conférences et publications de Paul Nourrisson. En mai 1900 par exemple, *La Croix* signalait une « conférence fort intéressante et fort applaudie » du juriste sur « l'influence de la franc-maçonnerie dans la lutte de nos

premières critiques de l'État visaient avant tout les atteintes aux libertés religieuses puis la loi de séparation. Mais ses convictions libérales le conduisirent rapidement à dénoncer le mal de l'étatisme¹⁰⁷⁹. Comme le rapportait Louis Rivière, alors président de la SES, Paul Nourrisson dénonçait « les interventions multipliées par lesquelles les Chambres [avaient] modifié la législation antérieure relative à la famille, la propriété, le travail, l'enseignement, la religion, la bienfaisance, la justice, l'administration »¹⁰⁸⁰. Avec la magistrature, chacun de ces domaines devait témoigner des envahissements de l'État, « instrument d'oppression universelle ». Une nouvelle recension élogieuse dans la revue *Études* (fondée en 1856 par la compagnie de Jésus), précisait les « causes multiples » de cette situation selon Paul Nourrisson. Outre une dimension cléricale plus originale, on retrouvait, pêle-mêle, presque tous les arguments formulés par les libéraux, les républicains ou même les antirépublicains depuis le milieu du XIX^e siècle :

« Absolutisme de la monarchie de Louis XIV ; triomphe des idées de Rousseau, surtout de la plus dangereuse : l'individualisme ; centralisation à outrance de l'an VIII et de l'Empire ; socialisme d'État ; suffrage universel inorganisé, action de la franc-maçonnerie, habitudes d'inertie et de soumission fortement aggravées par la déchristianisation »¹⁰⁸¹

Pour cet auteur, la Grande Guerre n'avait donc finalement fait que prolonger un fléau dont la III^e République – puisqu'en réalité c'étaient bien les lois républicaines qui étaient visées – avait déjà assuré le développement. En 1923, il rappelait ainsi qu'avant-guerre, « on pouvait surtout reprocher leur nombre » aux fonctionnaires, puisque « l'État poussait à cet accroissement pour augmenter sa puissance politique ». Il en voulait pour preuve les instituteurs « multipliés par les lois de laïcisation, [qui] assuraient au gouvernement, dans chaque village, un agent politique à sa discrétion sous l'autorité du préfet ». Le conflit n'avait donc fait qu'aggraver la situation, provoquant « le triomphe du fonctionnarisme et des formalités bureaucratiques qui entravaient plus souvent la vie du pays qu'elles n'aidaient à la défense nationale ». De surcroît, « malgré la nécessité des réformes qui s'imposaient sur le terrain économique » dans l'après-guerre, « le fonctionnarisme perpétuait ses abus (...) le nombre des fonctionnaires restait considérablement accru »¹⁰⁸². À la dénonciation de ce nombre trop important, Paul Nourrisson ajoutait – citant le propos du député de la Seine (Action républicaine et sociale) Joseph-Louis Bonnet – l'incapacité à le connaître exactement :

ennemis contre la liberté de l'enseignement » à la Société d'éducation présidée par le cardinal Richard, archevêque de Paris, « devant une assistance d'élite dont les catholiques militants formaient la majorité » : *La Croix*, 16 mai 1900.

¹⁰⁷⁹ Paul NOURRISSON, *Le Grand danger. Tout par l'État*, Paris, L. Larose et L. Tenin, 1909.

¹⁰⁸⁰ Louis RIVIÈRE, « L'étatisme. Ses dangers, ses remèdes d'après un livre récent », *La réforme sociale*, n° 102, Mars 1910, p. 285-288.

¹⁰⁸¹ Charles AUZIAS-TURENNE, « Revue des livres. Paul Nourrisson, avocat à la cour de Paris, lauréat de l'Institut - Le Grand Danger : Tout par l'État », *Études*, Octobre 1910, p. 155-157.

¹⁰⁸² Paul NOURRISSON, « Le fonctionnarisme après la guerre », *op. cit.*, p. 161-162.

« Quel est exactement leur nombre ? "Personne ne le sait, disait M. Bonnet, député de Paris, le 7 mars 1922, au cours du débat sur les crédits supplémentaires, personne ne le sait, ni le gouvernement, ni le Parlement". »¹⁰⁸³

« Personne » ne le savait, mais le député avait immédiatement précisé que d'après « le rapport général de la commission du budget », les « fonctionnaires, agents et ouvriers de l'État » étaient 523 271 au 1^{er} juillet 1914 ; 722 926 au 1^{er} janvier 1921 ; et 690 938 au 1^{er} janvier 1922. Certes, « ni le gouvernement, ni le Parlement » n'avaient connaissance du nombre des fonctionnaires, mais Paul Nourrisson, sur la base d'un rapport de la commission du budget, pouvait affirmer que le nombre des agents publics s'était accru exactement de 147 667 individus supplémentaires entre 1914 et 1922. Il était même en mesure de le préciser :

« Encore a-t-on distrait de cette statistique les receveurs buralistes, les officiers, sous-officiers et divers portés comme fonctionnaires au budget de 1914. Il faut y ajouter les fonctionnaires et agents rétribués par les départements, les communes, les colonies et pays de protectorat, les établissements publics, dont le nombre s'élevait déjà en 1913 à 410.403 et a certainement augmenté depuis lors. "C'est donc au minimum, concluait M. Bonnet, au 1^{er} janvier 1922, une formidable armée de 1 224 459 fonctionnaires au service de l'État, des départements et des communes" alors que la population accuse, au recensement de 1921, 2.104.975 habitants de moins qu'en 1911. »¹⁰⁸⁴

Pour tous ces auteurs, la seule solution à cette incapacité intrinsèque de l'État – qui se doublait d'une tendance naturelle à accroître son emprise sur la société par le nombre de ses agents – consistait dans un désencombrement massif :

« Comment, quand on descend dans la pratique, réduire le nombre de fonctionnaires et des employés de l'État en présence de la complexité de plus en plus grande des services que l'État doit assurer ? À cette objection la réponse a été faite : il est toujours possible de réduire le nombre des fonctionnaires en réduisant les fonctions de l'État. Sans parler de la simplification des rouages administratifs, que l'État renonce à des attributions qui ne sont pas les siennes et qui ne se justifient même pas au point de vue fiscal : pourquoi l'État ne renoncerait-il pas, par exemple, à l'exploitation des chemins de fer, à la fabrication des allumettes, des tabacs, toutes entreprises que l'État, détestable industriel, ne gère qu'à perte, ou avec des profits beaucoup moindres que ceux qui lui seraient procurés par la concession à l'industrie privée ? »¹⁰⁸⁵

Le fait est que pour les tenants de la thèse du désencombrement, le problème ne relevait pas d'une impéritie conjoncturelle de l'État mais d'une inefficacité qui lui était inhérente. De ce fait, il n'était en aucun cas envisageable de l'assimiler à une entreprise privée :

« On ne peut pas industrialiser l'État car l'État ne peut pas être comparé à un industriel ordinaire, ni par les contingences particulières auxquelles, en dépit de tout effort contraire, il reste soumis, ni par les fins propres d'une activité qui ne tend nullement à la satisfaction d'un intérêt pécuniaire.

¹⁰⁸³ *Ibid.*, p. 162-163. L'auteur renvoyait aux propos du député rapportés par *La Croix*, 9 mars 1922. Voir en annexe n°34, p. 752, une reproduction de l'article quasi-intégralement composé d'une reprise de la déclaration de Joseph-Louis Bonnet à la Chambre.

¹⁰⁸⁴ *Ibid.*, p. 163.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, p. 167.

Si l'on examine attentivement les principes directeurs de la gestion privée, on aperçoit qu'en dernière analyse ils tiennent à deux lois jumelles ; la loi du lucre et la loi du risque. Séparées l'une de l'autre ces lois n'ont plus aucune valeur économique, ou sociale et se transforment en génératrices de paresse, d'oppression et de servitude. (...) Or l'État-industriel n'est soumis que très superficiellement à la loi de l'intérêt et pas du tout à la loi du risque. »¹⁰⁸⁶

Ainsi, « industrialiser » l'État, y introduire des méthodes de gestion qui avaient fait leurs preuves dans l'industrie privée, ne reviendrait à « accomplir qu'une réforme de pure apparence » tandis que, « dans le tréfonds, les entreprises publiques [continueraient] d'être rongées par la même lèpre »¹⁰⁸⁷. Seule la « désétatisation » pouvait donc améliorer la situation. En 1923, un autre juriste catholique, membre de la SES et professeur de droit à l'université catholique de Lille, entreprit de dresser un bilan de l'étatisme de guerre. Il publia un article à ce sujet dans la même livraison de la *Revue catholique des institutions et du droit* que Paul Nourrisson. Il aboutissait à une conclusion similaire à celle, précitée, de Raymond d'Argila :

« On ne réussirait à galvaniser l'entreprise d'État que si l'on pouvait y introduire l'idée de bénéfice. Mais c'est impossible. La notion de bénéfice n'a pas de sens dans l'entreprise d'État, puisqu'elle ne doit jamais profiter qu'à la masse. Elle n'a pas d'actionnaires à rémunérer, et ce qui pourrait à première vue paraître un avantage est en réalité la cause de son infériorité fondamentale. N'étant pas créée pour "gagner de l'argent", elle ignore les moyens qu'il faut employer pour ne pas en perdre. »¹⁰⁸⁸

Parfois associés à la pensée organisatrice qui naquit pendant la guerre et se développa dans les années 1920, les tenants du désencombrement exclusif s'inscrivaient en réalité dans le prolongement des argumentaires antiétatistes les plus classiques. Si les orientations libérales de la pensée politique et économique du XIX^e siècle constituaient bien l'une des influences majeures du courant qui se réclamait de la « doctrine administrative », les « organisateurs » ajoutaient un élément totalement absent des positions qui viennent d'être évoquées : le pragmatisme.

Le « fayolisme » comme positionnement intermédiaire

Au fondement de la « doctrine administrative » se trouvait une position intermédiaire qui préconisait à la fois un « désencombrement » d'inspiration libérale et une « industrialisation » de l'État. Principalement défendue par Henri Fayol, le père de la doctrine, et ses disciples, cette position s'inscrivait dans une volonté d'agir qui ne se

¹⁰⁸⁶ Raymond d'ARGILA, *L'Étatisme industriel*, *op. cit.*, p. 167-168. Cet auteur apportait toutefois une précision absente des autres articles et ouvrages précités : « Loin de nous cependant d'affirmer que l'État soit d'une manière inéluctable et fatale un mauvais industriel ni que les réformes qu'on introduit dans les services publics soient nécessairement inutiles et inefficaces. Il existe des entreprises d'État qui vivent honorablement et qui prospèrent. » En guise d'exemple, il évoquait le monopole des tabacs qui fonctionnait bien mieux en Italie qu'en France, et « surtout depuis l'avènement du régime fasciste ».

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*, p. 168.

¹⁰⁸⁸ Maurice VANLAER, « L'État chef d'entreprise », *Revue catholique des institutions et du droit*, vol. 61, Avril 1923, p. 143.

limitait pas à la question de la réduction des attributions de l'État, sans pour autant renoncer à une conception libérale de son rôle. L'objectif primordial étant l'efficacité, faute de pouvoir le désencombrer massivement, il fallait l'« organiser ». À l'origine, le « fayolisme », et plus généralement la « doctrine administrative », ne relevait pas de la promotion d'une méthode de réforme administrative. Il s'agissait avant tout d'une doctrine visant à améliorer l'organisation de l'industrie privée, qu'Henri Fayol, « théoricien et praticien de l'organisation »¹⁰⁸⁹, connaissait de près¹⁰⁹⁰. Ancien élève de l'école des Mines de Saint-Étienne, il était entré aux Houillères de Commentry comme ingénieur en 1860 avant de les diriger à partir de 1866, pour finir sa carrière à la tête de la Société de Commentry, Fourchambault et de Decazeville de 1888 à 1918¹⁰⁹¹. Deux ans après son départ, alors qu'il avait 79 ans, il publia son principal ouvrage sur la base d'un article paru en 1916 : *Administration industrielle et générale*¹⁰⁹². Henri Fayol définissait de façon synthétique les différentes fonctions de toute entreprise. Pour cet industriel, « toutes les opérations auxquelles donnent lieu les entreprises [pouvaient] se répartir entre les six groupes »¹⁰⁹³ qui figurent dans le tableau suivant :

Tableau I. 12 : Les six fonctions de toute entreprise selon Henri Fayol

Opérations	Contenus
Technique	Production, fabrication, transformation
Commerciale	Achats, ventes, échanges
Financière	Recherche et gérance des capitaux
de Sécurité	Protection des biens et des personnes
de Comptabilité	Inventaire, bilan, prix de revient, statistique, etc.
Administrative	Prévoyance, organisation, commandement, coordination et contrôle

Source : d'après Henri Fayol, *Administration industrielle et générale* [1918], Paris, Dunod, 1999, p. 8

Le principal apport théorique d'Henri Fayol consista dans les efforts qu'il fit pour définir et présenter les moyens d'un bon exercice de la sixième fonction de l'entreprise, celle des « opérations administratives ». Il considérait en effet qu'aucune « des cinq

¹⁰⁸⁹ Alain CHATRIOT, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et Histoire*, vol. 34, 2003, p. 84.

¹⁰⁹⁰ Jean-Louis PEAUCELLE, « Henri Fayol et la recherche-action », *Gérer et comprendre*, n° 62, Décembre 2000, p. 73-86.

¹⁰⁹¹ Jean-Louis PEAUCELLE, « Henri Fayol, 1841-1925 », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, p. 279-281.

¹⁰⁹² D'abord publié dans le *Bulletin et comptes rendus mensuels des réunions de la Société de l'industrie minérale* en 1916, il fut repris sous la forme d'un ouvrage chez Dunod en 1920 et fut réédité à de nombreuses reprises par le même éditeur. Sa dernière édition en français en faisait le « texte fondateur du management » : Henri FAYOL, *Administration industrielle et générale. Le texte fondateur du management*, préface de Jean-Pierre Diétrie, présentation de Pierre Morin, Paris, Dunod, 1999.

¹⁰⁹³ *Ibid.*, p. 5.

fonctions précédentes [n'était] chargée de dresser le programme général d'action de l'entreprise, de constituer le corps social, de coordonner les efforts, d'harmoniser les actes ». Pour l'ingénieur, ces opérations composaient « une autre fonction que l'on [désignait] habituellement sous le nom d'administration et dont les attributions et les limites [étaient] assez mal définies »¹⁰⁹⁴. Ce sont justement ces attributions, limites et, surtout, ces moyens de mise en œuvre que les « organisateurs » entreprirent de codifier dans les années 1920. Stéphane Rials rappelle ainsi que si « Fayol préfèrera sans doute, et après lui ses disciples, parler d'"administration" », il considèrerait que les deux termes se valaient. Dès 1917, il avait ainsi précisé que « le mot organisation, employé fréquemment depuis quelques temps pour désigner des méthodes de gouvernement, a exactement la même signification que le mot administration »¹⁰⁹⁵. Dès lors, la doctrine d'Henri Fayol se résumait en une phrase : « administrer, c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler ». Le tableau suivant détaille ce que revêtaient chacun de ces principes fondateurs d'une administration qui n'était « ni un privilège exclusif, ni une charge personnelle du chef ou des dirigeants de l'entreprise ». Pour l'auteur, il s'agissait d'une « fonction qui se [répartissait], comme les autres fonctions essentielles, entre la tête et les membres du corps social »¹⁰⁹⁶ :

Tableau I. 13 : Les cinq clés de la bonne administration selon Henri Fayol

Principes	Contenus
Prévoir	Scruter l'avenir ; dresser des programmes d'action
Organiser	Constituer le double organisme, matériel et social, de l'entreprise
Commander	Faire fonctionner le personnel
Coordonner	Relier, unir, harmoniser tous les actes et tous les efforts
Contrôler	Veiller à ce que tout se passe conformément aux règles établies et aux ordres donnés

Source : d'après Henri Fayol, *Administration industrielle et générale* [1918], Paris, Dunod, 1999, p. 8

C'est de ce constat que furent tirés les principes directeurs de la « doctrine administrative » telle que Jules Billard, juriste et sous-chef de bureau au ministère des Finances, l'exposa dans la thèse qu'il consacra, en 1924, au « fayolisme » :

- Division du travail ;
- Autorité et responsabilité (la seconde résultant de la première) ;
- Discipline ;
- Unité de commandement ;

¹⁰⁹⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹⁰⁹⁵ Texte de 1917 repris dans Henri FAYOL (dir.), *L'éveil de l'esprit public*, Paris, H. Dunod et E. Pinat, 1918, p. 85 ; et cité par Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 22.

¹⁰⁹⁶ Henri FAYOL, *Administration industrielle et générale* [1920], *op. cit.*, p. 8.

- Unité de direction ;
- Subordination de l'intérêt particulier à l'intérêt général ;
- Rétribution du personnel (qui doit tendre à « encourager le plus l'effort utile ») ;
- Centralisation (son degré doit être « celui qui permet d'obtenir le meilleur rendement ») ;
- Hiérarchie ;
- Ordre (matériel et social : « une place pour chaque chose et chaque chose à sa place », et utilisation rationnelle du personnel relevant de la même maxime) ;
- Équité ;
- Stabilité du personnel ;
- Initiative ;
- Union du personnel.¹⁰⁹⁷

Dans cette longue énumération, c'est la notion d'unité de commandement qui doit être considérée comme la plus importante : pour Fayol et ses disciples, elle conditionnait la possibilité d'une application des autres. Cette position illustre très bien – alors que Fayol est généralement présenté comme un disciple¹⁰⁹⁸ ou un concurrent de Taylor¹⁰⁹⁹ – la remarque de Donald Reid pour qui « le fayolisme [symbolisait] l'idéologie auto-valorisante du directeur, de façon analogue à ce que Taylor [avait] fait pour l'ingénieur »¹¹⁰⁰. En effet, la « doctrine administrative » accordait une très large part au rôle du directeur, ou plutôt du chef. Selon Stéphane Rials :

« Le Chatelier, le tayloriste, aurait considéré selon M. Blancpain, "Fayol comme un intellectuel perdu dans la philosophie du commandement". Et, de fait, les fayolistes d'une part, Chardon d'une autre, les autres organisateurs enfin, semblent à cette époque tout à fait obnubilés par le thème du chef. Chaque ouvrage comprend des dizaines de pages à son propos, analysant les qualités qu'il doit posséder et les travers qu'il lui convient d'éviter. »¹¹⁰¹

Comme l'indique Alain Chatriot, le premier ouvrage de Fayol « ne pose que peu, dans sa version publiée, la question de l'État » :

« Il faut consulter les articles rassemblés en 1918 dans *L'éveil de l'esprit public* pour que son propos devienne plus explicite et surtout attendre le début des années 1920, marqué pour Fayol par deux études monographiques importantes portant sur deux services publics alors en débat : les PTT en 1921, les tabacs et les allumettes (dans le cadre de la commission Citroën) entre 1923 et 1925, ce dernier texte étant publié l'année de son décès. »¹¹⁰²

¹⁰⁹⁷ Jules BILLARD, *Organisation et Direction dans les affaires privées et les services publics. Un essai de doctrine : le Fayolisme*, Paris, Berger-Levrault, 1924, p. 34-50.

¹⁰⁹⁸ Pierre Rosanvallon le qualifie ainsi de « principal disciple français de Taylor » : Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 233.

¹⁰⁹⁹ Jean-Louis PEAUCELLE, « Henri Fayol et la recherche-action », *op. cit.*, p. 73.

¹¹⁰⁰ Donald REID, « Genèse du fayolisme », *Sociologie du Travail*, n° 1, 1986, p. 92.

¹¹⁰¹ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 101.

¹¹⁰² Alain CHATRIOT, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme... », *op. cit.*, p. 85.

D'un point de vue théorique, l'ensemble de la doctrine est toutefois posé par cette présentation synthétique résumée dans les tableaux I.12 et I.13 et par la liste de principes énoncés par Jules Billard. Comme l'explique Stéphane Rials, « la doctrine administrative [était] en effet, à première vue, un enchaînement de conseils dont l'évidence apparaît au lecteur le moins averti ». Sa seule originalité fut « dès lors d'assurer une codification logique des règles propres à toute bonne organisation »¹¹⁰³. Cette approche permettait à Henri Fayol de donner une valeur presque universelle à ses préconisations :

« Il n'y a pas une doctrine administrative pour l'industrie et une doctrine administrative pour l'État ; il n'y a qu'une doctrine administrative. Les principes et les règles générales qui valent pour l'industrie valent aussi pour l'État, et réciproquement. »¹¹⁰⁴

Il allait même plus loin puisque, d'après Stéphane Rials, il estimait que « les règles utiles au bon fonctionnement des entreprises privées [l'étaient] encore plus à celui des services publics »¹¹⁰⁵. On voit là le point d'opposition fondamental avec les positions libérales évoquées plus haut : pour Fayol, ce qui permettait d'augmenter l'efficacité de l'industrie devait, *a fortiori*, permettre d'améliorer le fonctionnement de l'État. De fait, le libéralisme économique n'était pas partie prenante d'une définition de la doctrine administrative telle qu'Henri Fayol l'avait définie. Aucun des conseils professés par les organisateurs pour une bonne administration ne présupposait d'*a priori* libéral, si ce n'est la certitude d'une supériorité des moyens de gestion de l'industrie privée sur ceux de l'État. En outre, cette position procédait plus souvent d'analyses empiriques que de positions dogmatiques. Le degré de libéralisme des tenants de la « doctrine administrative » dépendait donc principalement des présupposés préalables des auteurs en présence. Cette confiance dans une capacité de transposition des méthodes industrielles au fonctionnement des services publics n'impliquait toutefois aucunement d'écarter les préceptes libéraux du « désencombrement ».

L'exemple d'Albert Schatz, qui tenta le premier de véritablement formaliser une application de la doctrine d'Henri Fayol à l'organisation de l'État, en témoigne. Agrégé de sciences économiques et politiques, historien de l'individualisme économique et social¹¹⁰⁶, il fut professeur aux facultés de droit de Lyon puis de Lille. Les historiens citent souvent une phrase d'un ouvrage qu'il publia en 1922, *L'Entreprise gouvernementale et son Administration*, pour attester de l'unanimité du constat quant aux défaillances étatiques pendant la Grande Guerre : « nous avons été sauvés, malgré

¹¹⁰³ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 93-94.

¹¹⁰⁴ Henri FAYOL (dir.), *L'éveil de l'esprit public* [1918], *op. cit.*, p. 6 ; cité par Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 100.

¹¹⁰⁵ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 100.

¹¹⁰⁶ Albert SCHATZ, *L'individualisme économique et social. Ses origines, son évolution, ses formes contemporaines*, Paris, Armand Colin, 1907.

l'État »¹¹⁰⁷. Certains éléments de l'ouvrage permettent d'aller plus loin et de constater une certaine communauté de vue avec les partisans du « désencombrement ». En effet, pour Albert Schatz :

« L'État doit être d'abord et avant tout un promoteur de sécurité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. (...) Dans la gestion des intérêts financiers du pays, enfin, l'État multiplie les preuves de son incapacité. (...) Dans ces conditions, est-il excessif de dire que le gouvernement a suffisamment à faire de s'acquitter de ses deux premières obligations : assurer la sécurité du pays et lui procurer des ressources ? »¹¹⁰⁸

Cette conception régaliennne du rôle de l'État constituait la fondation de toute la réflexion d'Albert Schatz. Pour cet auteur il était évident que si l'État pouvait « encore être organe de gouvernement, [c'était] à condition de n'être rien d'autre et de concentrer sur l'administration gouvernementale proprement dite et aussi simplifiée que possible, tous ses efforts et toutes ses disponibilités. Telle est, au point de vue de la doctrine administrative, la condition préalable de toute réorganisation utile des méthodes administratives de gouvernement »¹¹⁰⁹. Comme l'explique Alain Chatriot, le livre d'Albert Schatz était « construit comme une démonstration pour le "désencombrement de l'État" » à l'appui de laquelle il trouvait « plus de références chez Tocqueville ou Bagehot que chez les publicistes français renommés à l'époque Duguit et Hauriou »¹¹¹⁰. Libéral convaincu, il faisait toutefois preuve d'une certaine souplesse qu'il justifiait par les dérives d'un libéralisme orthodoxe qui avaient favorisé le développement de l'étatisme :

« L'étatisme a pris, sur ses adversaires du parti démocrate libéral, une triomphale revanche. Servi par la maladresse et l'intransigeance des représentants du libéralisme français, qui consacrent à des dissertations d'école ou d'académie les restes d'une ardeur qui s'éteint et des voix officielles qui n'éveillent plus aucun écho. »¹¹¹¹

Il plaidait ainsi pour un certain pragmatisme : qu'il y soit favorable ou non, l'État s'était fortement accru depuis le XIX^e siècle. En témoigne le fait qu'à la « besogne complexe » de faire appliquer les ordres et directives des gouvernants, « viennent s'employer environ 800 000 fonctionnaires, dont 600 000 environ rétribués par l'État et 200 000 rétribués en tout ou partie par le département et les communes ». Néanmoins, là où le libéral du XIX^e siècle voyait « fonctionnarisme » ou « socialisme d'État »¹¹¹², l'organisateur des années 1920 voyait quant à lui la nécessité de repenser le fonctionnement de l'administration. Il recommandait ainsi une réforme du recrutement et de l'organisation du travail des agents pour améliorer l'efficacité de l'administration.

¹¹⁰⁷ Albert SCHATZ, *L'Entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, Grasset, 1922, p. 90 ; voir, par exemple : Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 233 (« le mot résume bien le sentiment général de la période »).

¹¹⁰⁸ Albert SCHATZ, *L'Entreprise gouvernementale et son administration*, *op. cit.*, p. 90-93.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 122.

¹¹¹⁰ Alain CHATRIOT, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme... », *op. cit.*, p. 94.

¹¹¹¹ Albert SCHATZ, *L'Entreprise gouvernementale et son administration*, *op. cit.*, p. 46.

¹¹¹² *Ibid.*, p. 66.

Ainsi, au lieu de donner la priorité à une réduction drastique des effectifs, il rappelait que « les fonctionnaires [ayant] à faire preuve de qualités personnelles » qui leur permettent d’être efficaces, la question qui se posait était « de savoir si, dans la pratique actuelle des choses, les fonctionnaires se trouvent placés dans des conditions favorables ou défavorables à la manifestation de ces qualités »¹¹¹³. Partant de là, son commentaire des statistiques précitées ne portait pas sur le nombre des fonctionnaires, mais sur la question de leur recrutement. Pour Albert Schatz, les fonctionnaires devaient d’abord être choisis parmi des individus favorables et séduits par les emplois publics. Ensuite, les procédés de recrutement et l’avancement ne devaient pas être le résultat de choix arbitraires. Surtout, les chefs devaient être suffisamment compétents pour entraîner les fonctionnaires à travailler comme ils l’entendaient. Ceux-ci devaient, en outre, rendre compte de leur action, à l’image de la responsabilité d’un directeur face à un conseil d’administration.¹¹¹⁴ Il faut néanmoins se garder de toute généralisation hâtive. Le degré de pragmatisme des fayoliens variait avec leurs échelles d’analyses. L’ouvrage d’Albert Schatz se voulant une étude globale de l’« entreprise gouvernementale », elle se situait à un niveau macro-explicatif qui laissait peu de place à un empirisme précis qui aurait justifié une position moins nuancée. Jules Billard considérait même que « cette doctrine [péchait] par excès de généralités »¹¹¹⁵. Pour le sous-chef de bureau, « après avoir accablé l’État de ses critiques, sinon très originales du moins très vives », Albert Schatz se sentait « tout de suite moins à l’aise » avec la « partie constructive de son œuvre ». Il montrait ainsi « une fois de plus que la difficulté n’est pas de définir le mal mais d’y porter remède ». Pour Jules Billard, en présentant de « simples suggestions, parfois très vagues », les propositions d’Albert Schatz attestaient du fait qu’en « matière gouvernementale la doctrine administrative n’est ni facilement, ni rigoureusement applicable »¹¹¹⁶.

Dans leurs monographies, Henri Fayol et certains de ses disciples étaient beaucoup plus précis dans les propositions, mais aussi beaucoup plus sévères dans leurs constats. Dans *L’incapacité industrielle de l’État : les PTT*, « sans doute sa principale enquête sur une administration publique »¹¹¹⁷, le père de la « doctrine administrative » énonçait les principaux « vices de l’administration » en des termes que n’auraient pas reniés Raymond d’Argila ou Adolphe Delemer :

« 1° À la tête de l’entreprise, un Sous-Secrétaire d’État instable et incompetent ; 2° Pas de programme d’action à long terme ; 3° Pas de bilan ; 4° Intervention abusive et excessive des parlementaires ; 5° Aucun stimulant pour le zèle ; aucune récompense pour les services rendus ; 6° Absence de responsabilité.

¹¹¹³ *Ibid.*, p. 68-69.

¹¹¹⁴ *Ibid.*, p. 69-75.

¹¹¹⁵ Jules BILLARD, *Organisation et Direction dans les affaires privées et les services publics. Un essai de doctrine : le Fayolisme*, *op. cit.*, p. 159.

¹¹¹⁶ *Ibid.*, p. 120-121 et 159.

¹¹¹⁷ Alain CHATRIOT, « Fayol, les fayoliens et l’impossible réforme... », *op. cit.*, p. 87.

Avec de tels vices d'administration, aucune entreprise ne peut prospérer. Or, ces vices d'administration ne sont pas particuliers aux PTT ; ils existent dans la plupart de nos services publics : il n'est donc pas étonnant que nous allions à la ruine. (...) Toute incomplète qu'elle est, cette étude permet d'affirmer que l'État est incapable de bien gérer une entreprise industrielle. »¹¹¹⁸

Ce constat sévère n'était pas isolé : il revenait dans la plupart des monographies entreprises sur les bases de la « doctrine administrative ». En 1919, Henri Fayol avait créé le Centre d'études administratives (CEA), une structure destinée à la coordination de recherches collectives empiriques qui permettrait ainsi de « structurer le succès de ses idées »¹¹¹⁹. Alain Chatriot cite ainsi l'exemple de Jean Zapp, secrétaire général du CEA, qui publia « dans la *Revue Politique et Parlementaire* une volumineuse étude sur la liquidation des stocks liés au premier conflit mondial » :

« L'article se veut une démonstration de méthode reprenant les cinq principes fayoliens en les appliquant à une analyse fouillée du débat alors vif sur les difficultés commerciales de l'État à gérer les suites de la guerre. Le désengagement de l'État y est clairement exigé. »¹¹²⁰

Pour Stéphane Rials, cette conviction partagée faisait du « fayolisme » un « strict prolongement » du libéralisme de son temps, « celui d'un Leroy-Beaulieu ou d'un Colson » par exemple¹¹²¹. Néanmoins, tant les positions d'Henri Fayol que celles d'Albert Schatz étaient empreintes d'un pragmatisme qui n'était pas présent chez les libéraux de la fin du XIX^e siècle. La conclusion que Fayol tirait de son étude des PTT en témoigne : « en attendant une réforme générale des services publics il faut subir, dans les PTT, la gestion directe de l'État en cherchant à l'améliorer autant que possible »¹¹²². Par cette préconisation, Fayol s'écartait déjà des libéraux classiques qui ne raisonnaient qu'en un temps et ne voyaient de solution que dans la limitation des attributions de l'État. Pour réformer l'État, il fallait procéder en deux temps « clairement marqués : celui du désencombrement, prioritaire, et, seulement après, celui de l'industrialisation de ce qui demeure incompressible »¹¹²³. En ce sens, le « fayolisme » se plaçait bien en une sorte d'intermédiaire entre les libéraux dogmatiques, adeptes du seul « désencombrement » et les promoteurs d'une « industrialisation » de l'État conçue comme prioritaire.

¹¹¹⁸ Henri FAYOL, *L'incapacité industrielle de l'État : les PTT*, Paris, Dunod, 1921, p. 7-8. Fruit d'un rapport fait à la demande du sous-secrétaire d'État aux PTT, Louis Deschamps, cette étude fut d'abord publiée dans la *Revue politique et parlementaire*, n°310, mars 1921, p. 365-440.

¹¹¹⁹ Jean-Louis PEAUCELLE, « Henri Fayol et la recherche-action », *op. cit.*, p. 78-80.

¹¹²⁰ Alain CHATRIOT, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme... », *op. cit.*, p. 93.

¹¹²¹ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 129.

¹¹²² Henri FAYOL, *L'incapacité industrielle de l'État* [1921], *op. cit.*, p. 84.

¹¹²³ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 129.

Industrialiser l'État pour rationaliser l'étatisme ?

Si la position intermédiaire se retrouve surtout chez « l'industriel » Henri Fayol, celle de l'« industrialisation » avait pour principaux thuriféraires des hauts fonctionnaires de l'État. Albert Thomas affirmait ainsi, dès 1919, que c'étaient « les partisans les plus résolus des entreprises d'État qui [avaient] le devoir de signaler (...) ce qu'on appelle couramment les défauts ou les méfaits de l'étatisme »¹¹²⁴. Comme pour le confirmer, on observe que, si les positions les plus libérales étaient, le plus souvent, énoncées par des industriels ou dirigeants du secteur privé, les positions présentées ici émanaient principalement de maîtres des requêtes du Conseil d'État. En effet, il semble que ce long cheminement à travers le renouvellement d'une pensée organisationnelle de l'État nous mène inévitablement vers trois auteurs qui semblent les plus représentatifs de cette variante de la « doctrine administrative » : Henri Chardon, René Favareille ainsi que Léon Blum.

C'est avant tout la figure d'Henri Chardon qui s'impose face aux positions d'Henri Fayol. S'il avait annoncé sa décision de ne plus aborder ces questions en publiant *Le pouvoir administratif*, la guerre changea vraisemblablement la donne. Au cours de cette période, il put observer le fonctionnement de l'administration de très près car il exerça les fonctions de directeur du personnel et de la comptabilité au ministère des Travaux publics et des transports de 1916 à 1919¹¹²⁵. Là où la guerre avait encouragé Henry Fayol à étendre ses réflexions de l'industrie à l'État, elle donna à Henri Chardon une nouvelle raison de défendre des réformes qu'il estimait nécessaires depuis le début du siècle. C'est très certainement sur cette différence de parcours professionnel et intellectuel (sans compter l'écart générationnel) qu'est fondé le désaccord fondamental entre ces deux auteurs tel que Stéphane Rials le résume :

« La divergence entre Fayol et Chardon, et par-delà leurs personnes entre les organisateurs des années 1920, gît donc dans leur interprétation de l'incapacité de l'État : pour le premier, elle est essentielle et absolue en matière économique ; pour le second, elle est historique et relative, et donc, comme telle, susceptible d'une réforme que l'on baptise *industrialisation*. »¹¹²⁶

Les partisans d'une priorité donnée à la réforme par l'« industrialisation » s'opposaient finalement tant aux libéraux qu'aux fayoliens sur le terrain spécifique de l'augmentation des fonctions de l'État. Les premiers ne la considéraient tout simplement pas comme un fléau. René Favareille, lui aussi issu du Conseil d'État¹¹²⁷,

¹¹²⁴ Albert THOMAS, « L'autonomie industrielle des établissements de l'État », *L'économiste parlementaire*, 17 Juillet 1919, p. 522 ; cité par Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 119.

¹¹²⁵ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 91.

¹¹²⁶ *Ibid.*, p. 127.

¹¹²⁷ « Je ne suis qu'un Maître des Requêtes infidèle à l'Administration parce que tenté par l'activité supérieure de l'industrie » écrit-il dans une lettre ouverte au ministre des Finances, Louis-Lucien Klotz, en tête de son ouvrage : René FAVAREILLE, *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (self-administration)*, Paris, Albin Michel, 1919, p. 1.

proposa dès 1919 une *réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions*. Concernant la question des attributions de l'État, sa position était très claire :

« Les derniers théoriciens de l'État réduit à sa plus simple expression, celle de l'État gendarme sont morts depuis longtemps et rien ne peut arrêter le travail profond et irrésistible, l'évolution séculaire qui hiérarchise peu à peu toutes les activités sous l'autorité régulatrice de l'État, qui ramifie toute la complexité sociale à ce centre nerveux. Quand je parcours la liste des fonctions actuelles, je vois que la plupart sont mal remplies, et c'est une infirmité dont il faut le guérir, mais j'en vois peu qu'il serait désirable de lui enlever pour les rendre à l'anarchie égoïste des intérêts privés. »¹¹²⁸

Les constats de dysfonctionnements n'en étaient pas pour autant plus indulgents. Comme je le notais plus haut, l'inefficacité administrative était un diagnostic partagé par la plupart des observateurs d'après-guerre. Dans un ouvrage paru en 1927 sous les auspices de la dotation Carnegie, Henri Chardon affirmait lui aussi la nécessité d'une intervention de l'État dans des domaines que les libéraux souhaitaient lui soustraire :

« Si nous nous en étions tenus à la seule initiative des sociétés financières, une grande partie des travaux les plus nécessaires à la vie sociale n'aurait jamais été exécutée. Les autres, conçus comme des entreprises de dividendes, seraient promptement détournés de leur objet. Notre réseau de routes et de chemins n'aurait pas été construit, si le pouvoir central ne s'en était pas mêlé. (...) Cela est de notoriété publique et cela ne pouvait être autrement : les sociétés financières ne sont pas des instituts philanthropiques (...). Ne croyons donc pas les gens qui disent : il y a des services qui incombent au gouvernement, d'autres dont il s'est chargé abusivement et qu'il fait mal. Ces services dont on nous répète qu'ils n'appartiennent pas au gouvernement sont précisément ceux que nous lui attribuons en première ligne, lorsque nous réfléchissons un peu. Nous le couvririons des injures les plus méritées s'ils ne procuraient pas d'abord les moyens de communiquer avec les autres hommes. L'imperfection des services matériels que nous attendons de notre nation et que nous avons le droit d'attendre d'elle, fait les trois quarts des plaintes journalières qui pleuvent sur un gouvernement. »¹¹²⁹

Tandis que les libéraux voyaient dans l'absence d'une recherche de profits financiers le principal défaut des services publics, Henri Chardon y voyait quant à lui l'essence même de l'intervention de l'État. Il ne s'agissait pas de rejeter les méthodes de l'industrie privée, bien au contraire, mais d'accepter que les fins de l'État ne fussent pas celles des industries. Le maître des requêtes s'inscrivait comme un continuateur des transformations du rapport à l'État amorcé par Émile Durkheim et Léon Duguit au tournant du siècle. Concernant l'extension des attributions de l'État, ce dernier avait d'ailleurs réaffirmé sa position dans la deuxième édition de son *traité de droit constitutionnel*, en y liant cette fois explicitement la croissance du nombre des fonctionnaires :

« Par suite de l'extension considérable que prennent les services publics dans tous les pays modernes, partout, et particulièrement en France, le nombre des agents publics est devenu considérable. À la veille de la guerre, il atteignait en France à peu près un million ; et pendant la

¹¹²⁸ *Ibid.*, p. 78.

¹¹²⁹ Henri CHARDON, *L'organisation de la République pour la paix*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale university Press, 1927, p. 15-16.

guerre il a forcément considérablement augmenté. (...) Il est on ne peut plus légitime que le Parlement se préoccupe de cet accroissement constant du nombre des agents publics et qu'il prenne des mesures pour que le gouvernement ne se laisse pas entraîner à créer des postes inutiles et supprime tous ceux qui ne sont pas absolument indispensables. Cependant on ne peut contester que l'accroissement du nombre des fonctionnaires est la conséquence inévitable de l'accroissement continu des fonctions de l'État, des activités dont on considère que l'accomplissement s'impose à lui obligatoirement, en un mot, de l'accroissement constant des services publics. »¹¹³⁰

Henri Chardon adoptait une position très similaire. Il considérait en effet que les limites du « domaine des services publics » se trouvaient « dans les possibilités d'organisation pratique et dans l'évolution sociale de la nation ». Il considérait dès lors que « plus la civilisation se [développerait], plus » il serait attendu de « services publics » dont l'extension prenait, à ce titre un caractère « indéfini ». Henri Chardon affirmait, de surcroît, que cette extension favoriserait la multiplication des « énergies individuelles » : « le constant développement de ses attributions sociales ne [tendait] qu'à l'exaltation de l'individu par la puissance plus grande de l'association dont il [faisait] partie »¹¹³¹. Dès lors, le recours aux méthodes industrielles constituait un outil de rationalisation au service d'une plus grande efficacité de services publics. À ce titre, le nombre des fonctionnaires ne constituait pas une question en soit. En 1921, il s'était explicitement positionné sur ce point :

« Pour donner à la France cette forte administration indispensable à la vie d'un grand pays, nous devons d'abord fixer rationnellement la liste des services publics et le domaine exact de chaque service. Les administrations ne doivent pas être des troupes confuses d'individus plus ou moins bien intentionnés, mis à la disposition des hommes politiques et faisant au commandement des à droite ou des à gauche.

L'efficacité et l'utilité du service public dépendent, dans une très large mesure, de ce premier effort d'organisation ; il n'a jamais été fait sérieusement en France. La constitution des services actuels a été souvent déterminée avec une grande légèreté ou même parfois ne paraît jamais avoir été examinée sérieusement. Chaque industriel apporte le plus grand soin à bien organiser sa maison : son génie se révèle dans cette organisation ; la prospérité de son établissement en dépend. »¹¹³²

Pour Henri Chardon, il n'y avait rien d'incompatible à reconnaître le caractère irrésistible de l'extension des attributions de l'État tout en proposant de la rationaliser par l'utilisation des méthodes de l'industrie privée. Le maître des requêtes considérait même que ces deux approches étaient inséparables :

« Les défauts de la gestion par l'État ne sont pas une conséquence nécessaire de la démocratie ; qui, d'autre part, oserait prétendre que la gestion des sociétés financières soit à l'abri de toute critique ? Les deux systèmes d'exploitation sont expérimentés pour les services publics : ils tendent sous nos yeux à se rapprocher. On demande que la rigidité, le formalisme, le sommeil des administrations d'État soient remplacés par la liberté, la souplesse, l'activité des sociétés industrielles ; mais en même temps, l'intervention de la puissance publique s'accroît fatalement

¹¹³⁰ Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition, t. 3 : *La théorie générale de l'État (suite et fin)*, Paris, Boccard, 1923, p. 1-3.

¹¹³¹ Henri CHARDON, *L'organisation de la République pour la paix* [1926], *op. cit.*, p. 12 et 16-17.

¹¹³² Henri CHARDON, *L'organisation d'une démocratie* [1921], *op. cit.*, p. 30.

de jour en jour..., nous ne pouvons plus admettre que des intérêts financiers dominant la vie de la Nation. La fusion des deux systèmes est le régime de l'avenir. »¹¹³³

En somme, la démarche d'Henri Chardon et de René Favareille se résume à cette question du second : « n'est-il pas plus simple, plus pratique d'accepter cette irrémédiable fatalité [de l'augmentation des besoins de la nation qui nécessitent l'augmentation du rôle de l'État] et de chercher non à supprimer un service insupprimable mais à l'améliorer ? »¹¹³⁴ Dans les *Lettres sur la réforme gouvernementale*, le langage de Léon Blum était lui aussi fortement imprégné d'une nouvelle perception de ce que devait être le fonctionnement de l'État :

« L'idée conductrice qui m'a guidé (...) est que la gestion d'une nation moderne ne se présente pas comme une tâche à part, unique dans sa nature et dans son essence, mais qu'au contraire les règles de l'action sont partout les mêmes ; et qu'un grand pays ne se dirige pas par d'autres moyens qu'une grande industrie ou qu'un grand établissement commercial. Pour préciser la notion de direction gouvernementale – ce qui était mon objet propre – j'ai multiplié les suggestions et les rapprochements empruntés à ce qu'on nomme, parfois bien inexactement, les "méthodes industrielles". On pourra peut-être pousser plus loin dans la même voie, et déterminer peu à peu, à force de notations empiriques, comme une méthode Taylor du gouvernement et de l'administration. Je reste convaincu, en tous cas, que cette voie est la bonne, et si nous ne nous y engageons pas aussitôt, si nous n'opérons pas à temps, pour améliorer l'outillage et le rendement, l'emprunt nécessaire aux procédés de l'industrie, c'est bientôt la grande industrie qui usurpera le gouvernement. »¹¹³⁵

Outre la reconnaissance de la nécessité et de la spécificité de l'intervention étatique, les propositions de ces auteurs n'étaient pas si éloignées du fayolisme. Ainsi, René Favareille explique que la réforme qu'il propose consisterait à « conférer à chaque grande administration : *l'Autonomie* pour qu'elle ait en même temps *la Responsabilité*. Cette responsabilité l'obligera à montrer *des Résultats* et on ne montre comme on obtient des résultats que par *une gestion Comptable et Industrielle* »¹¹³⁶. On retrouve ainsi préconisées la nécessaire séparation du politique et de l'administratif, et la volonté d'améliorer l'efficacité de l'administration par ce que Léon Duguit avait appelé la « décentralisation par services »¹¹³⁷ et, comme on l'a vu au chapitre précédent, ce que Maurice Hauriou nommait la « décentralisation par les établissements publics ». René Favareille affirmait d'ailleurs que seules ces mesures permettraient « la véritable décentralisation, la décentralisation organique, bien différente de la décentralisation

¹¹³³ *Ibid.*, p. 34-35.

¹¹³⁴ René FAVAREILLE, *Réforme administrative* [1919], *op. cit.*, p. 83.

¹¹³⁵ Léon BLUM, *La réforme gouvernementale* [1918], *op. cit.*, p. 573-574.

¹¹³⁶ René FAVAREILLE, *Réforme administrative* [1919], *op. cit.*, p. 149.

¹¹³⁷ Alain CHATRIOT, « Les offices en France sous la troisième République. Une réforme incertaine de l'administration », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, p. 637 ; voir aussi : Gilles J. GUGLIELMI, « Les juristes, le service public et les entreprises publiques aux XIX^e-XX^e siècles », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52, n° 3, 2005, p. 113.

géographique », ce qu'il nomme la « *self administration* »¹¹³⁸. Chardon se place aussi sur ce plan lorsqu'en 1927 il affirme que :

« Partout où le service public le permettra, il faut développer la notion d'office national avec autonomie budgétaire et poser le principe que les services industriels de la nation doivent, dans la plus large mesure, vivre et se développer avec leurs propres recettes ; il faut leur assurer la faculté de faire des économies, leur procurer ainsi des ressources pour payer les dépenses futures. »¹¹³⁹

Le procès en « généralités » que Jules Billard pouvait faire à certains fayoliens n'avait pas de raison d'être dans le cas des promoteurs de l'« industrialisation ». Henri Chardon et ses deux collègues du Conseil d'État disposaient d'une connaissance pratique de l'administration qui leur permettait de proposer des réformes concrètes et précises. Au moins un exemple l'atteste : la plupart des mesures préconisées reposaient sur une critique étayée des pratiques budgétaires et des propositions d'alternatives. Si Léon Blum n'interviendrait que plus tardivement sur la question budgétaire en « évoquant devant ses collègues députés, l'intérêt qu'il y aurait à voter le budget de l'État par programmes et non par chapitres »¹¹⁴⁰, ses deux collègues en firent quant à eux une question de toute première importance dès les années 1920. En effet, par la « substitution d'une gestion économique à une administration bureaucratique »¹¹⁴¹, ces auteurs ne lançaient pas une idée générale mais proposaient un plan de réforme précis qui ciblait le cœur du fonctionnement de l'État :

« L'annualité, c'est-à-dire l'interdiction de faire un programme de travaux dépassant une année, de constituer aucune réserve, de préparer aucun amortissement, quelle folie ! L'unité budgétaire, c'est-à-dire l'obligation de confondre pêle-mêle les recettes et les dépenses de 50 usines diverses, quel enfantillage ! La spécialité budgétaire, c'est-à-dire le compartimentage de l'usine en plusieurs ateliers séparés par des cloisons hermétiques, quelle stupidité ! »¹¹⁴²

Comme Stéphane Rials l'a bien souligné, si Henri Chardon accordait une place importante au « rôle central du chef », il accordait aussi une « importance particulière aux questions d'ordre budgétaire »¹¹⁴³. Lorsqu'il proposait de multiplier les offices nationaux avec autonomie budgétaire, il s'agissait ainsi d'affirmer un principe directeur pour la politique budgétaire. Pour le maître des requêtes, chaque service devait être doté, « autant que possible », d'un « budget distinct », ce qui faciliterait « l'établissement de comptes industriels, élément important de bonne gestion pour

¹¹³⁸ René FAVAREILLE, *Réforme administrative* [1919], *op. cit.*, p. 143.

¹¹³⁹ Henri CHARDON, *L'organisation de la République pour la paix* [1926], *op. cit.*, p. 30 ; à ce propos voir : Alain CHATRIOT, « Les offices en France sous la troisième République », *op. cit.*

¹¹⁴⁰ Marc Olivier BARUCH, « Le cercle ou la spirale ? », *op. cit.*, p. 786. L'auteur renvoie à « Séance du 27 janvier 1933 » dans *L'œuvre de Léon Blum*, vol. III-2, 1928-1934, Paris, Albin Michel, 1972, p. 474.

¹¹⁴¹ René FAVAREILLE, *Réforme administrative* [1919], *op. cit.*, p. 143.

¹¹⁴² *Ibid.*, p. 122.

¹¹⁴³ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 121.

chaque service public »¹¹⁴⁴. René Favareille considérait que les trois principaux obstacles que rencontrait le gouvernement dans la gestion des fonds publics résidaient dans l'annualité du budget, son unité, et sa spécialité.¹¹⁴⁵ Il préconisait alors la mise en place d'une nouvelle comptabilité pour l'État sur la base d'une « comptabilité industrielle normale, c'est-à-dire en partie double » :

« Nous savons donc maintenant qu'il n'y a plus qu'à acheter des registres d'usage et à les confier à des professionnels. Certaines des règles de comptabilité publique telles qu'elles résultent du solennel décret de 1862, notamment celles sur l'ordonnancement des dépenses, devront être adaptées au nouvel ordre de choses ; mais il n'y a aucune difficulté capitale, qui vaille la peine de nous arrêter ici. »¹¹⁴⁶

La pensée organisatrice se trouvait ainsi à la confluence de plusieurs dogmes parfois contradictoires. Comme l'explique Stéphane Rials, « si uni » qu'il puisse être quant aux « principes fondamentaux qu'il croit pouvoir poser », le « courant organisateur » restait « soumis à la tension d'un débat fort classique. Pour être organisateur, l'on n'en est pas moins libéral ou non. La force apparente du mouvement réside peut-être d'ailleurs dans ce qu'il a su transcender certains clivages politiques ». Le juriste ajoutait que « les années vingt [avaient] consacré le triomphe de la thèse de l'industrialisation et non celui du désencombrement »¹¹⁴⁷. Fort d'une audience importante et de réflexions bouillonnantes, ce mouvement trouva néanmoins rapidement ses limites face aux impératifs financiers de la période. Certes, le « désencombrement » dans le sens d'un désengagement de l'État ne s'imposa pas, mais en ce qui concerne la question des effectifs, ce fut bien la réduction du nombre des fonctionnaires qui passa avant toute réforme organisationnelle.

3. Faire refluer l'étatisme : l'urgence des compressions de personnel

Ce fut en effet la « violence de la réaction antiétatiste » évoquée plus haut qui reçut les applications les plus immédiates. Du point de vue des structures, l'inflation cessa dès la fin des hostilités. Sur les vingt-cinq sous-secrétariats d'État créés entre 1915 et 1919, seize furent supprimés entre 1917 et 1920, deux de plus en 1921-1922.¹¹⁴⁸ Plus généralement, les premières années qui suivirent la guerre furent celles d'une véritable tentative de désencombrement. En 1930, Paul Hugon expliquait ainsi :

« La Guerre terminée, les raisons exceptionnelles qui avaient motivé les interventions de l'État dans le domaine économique prenaient fin. (...) Cette période commença donc par la liquidation de l'économie de guerre, liquidation qui s'opéra petit à petit et non pas sans hésitations et

¹¹⁴⁴ Henri CHARDON, *L'organisation de la République pour la paix* [1926], *op. cit.*, p. 30 ; il avait énoncé cette proposition dès 1921 dans Henri CHARDON, *L'organisation d'une démocratie* [1921], *op. cit.*, p. 57-58.

¹¹⁴⁵ René FAVAREILLE, *Réforme administrative* [1919], *op. cit.*, p. 117-119.

¹¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 149.

¹¹⁴⁷ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 131.

¹¹⁴⁸ Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, *op. cit.*, p. 150.

difficultés. Les différents monopoles industriels que l'État s'était vu dans l'obligation de s'attribuer sous la pression des événements disparurent presque tous.

On constate de ce fait dans les années qui suivirent l'armistice un mouvement de recul très net de l'étatisme en France. »¹¹⁴⁹

Selon lui, ce « mouvement anti-étatiste » n'avait toutefois été « que de très courte durée », ne permettant d'opérer « que de très légères réformes dont un exemple entre autres est celui de l'administration des PTT qui concéda son service de TSF à une société privée »¹¹⁵⁰. Stéphane Rials précisait pour sa part que « du fait des difficultés financières consécutives à la guerre, pour des raisons politiques aussi, (...) le mouvement [de décompression s'interrompt] avant de s'inverser »¹¹⁵¹. Il est vrai qu'une fois démantelées les structures liées à l'économie de guerre, de nouveaux organismes furent créés dans les années vingt et trente. En 1933, un député pouvait ainsi constater que sur les « 75 offices ou établissements autonomes » qui existaient alors, « 26 [avaient] été créés depuis 1926 ». Pour le parlementaire, il s'agissait « là d'un flot dont la rapidité est inquiétante et qu'il faut arrêter sans délai »¹¹⁵². En attribuant cette nouvelle inflation des structures aux nécessités financières, Stéphane Rials reprenait la position de Paul Hugon qui considérait que, de l'avant à l'après-guerre, « l'étatisme industriel » avait revêtu des objectifs très différents. Avant 1914, il avait eu « pour cause des essais de réforme sans but lucratif » et pendant la guerre il s'était « imposé par les nécessités de la défense nationale ». Pour le juriste, les importants « besoins d'argent » de l'après-guerre favorisèrent un « étatisme industriel » procédant d'une conjonction de la nécessité de « faire face aux difficultés de la situation financière » et des « causes antérieures »¹¹⁵³. En somme, les difficultés financières de l'État l'auraient conduit à chercher de nouvelles recettes dans un nouvel étatisme – caractérisé par l'usage croissant des offices nationaux et les projets (souvent inaboutis) d'économie mixte – dans lequel le juriste ne voyait qu'un « but spéculatif ».¹¹⁵⁴ S'il s'agit bien de l'une des explications probables à la multiplication des offices nationaux dans l'entre-deux-guerres, elle ne saurait toutefois être vue comme la principale. Alain Chatriot montre ainsi très bien que l'engouement pour cette nouvelle forme d'établissement public national née avant-guerre avait été très large (d'Henri Chardon à la CGT) jusqu'à la fin des années 1920 et que son usage répondait à des causes parfois très différentes. L'office était moins vu comme un simple facteur de recettes budgétaires que comme une solution organisationnelle miracle qui fut finalement fortement remise en cause

¹¹⁴⁹ Paul HUGON, *De l'étatisme industriel en France et des offices nationaux en particulier*, *op. cit.*, p. 34.

¹¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 35.

¹¹⁵¹ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 85.

¹¹⁵² Rapport du député Paul Jacquier sur le tableau général de la situation des offices (Rapport n°1534, *Journal officiel de la République française, Documents parlementaires, Chambre des députés*, 9 mars 1933, p. 401) cité par Alain CHATRIOT, « Les offices en France sous la troisième République », *op. cit.*, p. 644.

¹¹⁵³ Paul HUGON, *De l'étatisme industriel en France et des offices nationaux en particulier*, *op. cit.*, p. 38.

¹¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 38-39.

dans les années 1930¹¹⁵⁵. En tout état de cause, si l'on dispose malheureusement de peu de données précises, l'étude précitée de Pierre Renouvin attestait, en 1925, du fait que l'inflation institutionnelle de la Grande Guerre fut, dans l'immédiat après-guerre, suivie d'une forte décroissance. Si la vague de création de nouveaux offices à partir de la seconde moitié des années 1920 témoigne, quant à elle, d'un reflux de courte durée, il n'en fut pas de même concernant les fonctionnaires.

Une ardente nécessité : « payer la note » de la Grande Guerre

Au sortir de la guerre, la question du nombre des fonctionnaires fut d'autant plus prégnante qu'elle se trouvait à la croisée de deux préoccupations majeures du moment : non seulement la volonté de faire refluer l'étatisme mais aussi celle de faire face aux désordres des finances publiques. François Monnet résume très bien l'urgence de la situation :

« La France de 1914, solidement gérée, sans impôts excessifs, forte de ses énormes créances à l'étranger, se retrouvait, au lendemain de la victoire, avec un déficit budgétaire de 26 milliards de francs (soit une somme double du total des recettes de l'année 1919) et une dette publique proprement extraordinaire de 152 milliards. Par leur énormité, ces chiffres eussent paru proprement inconcevables aux financiers de la Belle époque.

La comparaison avec la situation financière d'avant-guerre donnait du conflit mondial une image de vraie grandeur. De 1914 à 1918, l'État dépensa plus de six fois ce qu'il encaissa et fit exploser sa dette flottante de 1,5 à 41,8 milliards de francs, multipliant par 5,3 la quantité de monnaie fiduciaire alors que les prix étaient, eux, corrigés d'un coefficient de 3,5. Appréciée en termes d'investissements annuels, la perte totale subie par la France du fait de la guerre représentait, selon Alfred Sauvy, l'enrichissement accumulé de onze années d'avant-guerre. Le budget, la dette et les prix montraient de tels multiples qu'ils laissaient dans l'opinion publique une très large incompréhension et comme un sentiment d'étrangeté. »¹¹⁵⁶

Comme l'écrivait Joseph Paul-Boncour dans ses souvenirs « il s'agissait [désormais] de payer la note »¹¹⁵⁷. Après avoir analysé les différents aspects des difficultés relatives à son recouvrement de 1914 au milieu des années 1920, Nicolas Delalande résumait le « paradoxe de la Grande Guerre du point de vue de l'histoire de l'impôt » de la façon suivante : « il [s'agissait] en même temps du meilleur moment pour faire accepter de nouveaux outils fiscaux, tels l'impôt sur le revenu ou la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, et du pire moment pour commencer leur mise en application concrète, puisque l'administration [souffrait] d'une complète désorganisation »¹¹⁵⁸. Financées par l'emprunt, la guerre autant que la sortie de guerre entraînèrent un accroissement exceptionnel de la dette publique. Auparavant perçue comme « un

¹¹⁵⁵ Alain CHATRIOT, « Les offices en France sous la troisième République », *op. cit.*

¹¹⁵⁶ François MONNET, *Refaire la République: André Tardieu, une dérive réactionnaire (1876-1945)*, Paris, Fayard, 1993, p. 19-20.

¹¹⁵⁷ Joseph PAUL-BONCOUR, *Entre deux guerres. Souvenirs sur la III^e République*, t. 2 : *Les lendemains de la victoire, 1919-1934*, Paris, Plon, 1945, p. 37.

¹¹⁵⁸ Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.*, p. 480.

témoignage de la capacité de l'État français à inspirer la confiance des investisseurs », elle devint ainsi « le problème principal des finances publiques et de l'économie française »¹¹⁵⁹. De la certitude (largement partagée sinon unanime) selon laquelle « l'Allemagne paiera »¹¹⁶⁰ au caractère primordial de la question monétaire¹¹⁶¹, en passant par l'entretien d'une inflation considérable¹¹⁶², l'histoire des finances publiques françaises au cours de la période est bien connue¹¹⁶³. Si une sous-estimation des « problèmes d'endettement » par l'administration des Finances¹¹⁶⁴ semble bien admise, les réactions suscitées par l'aggravation des déficits budgétaires, inédite tant par son ampleur que par sa régularité¹¹⁶⁵, furent très rapides et les fonctionnaires en furent la première cible¹¹⁶⁶.

¹¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 455.

¹¹⁶⁰ Sur les conséquences de cette certitude sur la question fiscale et financière, voir : *Ibid.*, p. 454-459.

¹¹⁶¹ Sur la « perception de l'économie et [les] contraintes politiques dans la stratégie monétaire de la France » (sous-titre de l'ouvrage), voir : Kenneth MOURÉ, *La politique du franc Poincaré (1926-1936)*, Paris, Albin Michel, 1998 ; voir aussi : Kenneth MOURÉ, *The Gold Standard Illusion. France, the Bank of France, and the International Gold Standard, 1914-1939*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

¹¹⁶² Apparue pendant la guerre, cette dernière fut ensuite utilisée comme une « réponse facile aux besoins immédiats de l'État, au financement de la reconstruction, à l'accompagnement monétaire d'une croissance rapide, et aux tensions sociales d'après-guerre » : Jean BOUVIER et François CARON, « Guerre, crise, guerre. 1914-1939 », dans Fernand BRAUDEL et Ernest LABROUSSE (dir.), *Histoire économique et sociale de la France*, t. IV. 1-2 : 1880-1950, Paris, Presses universitaires de France, 1993, p. 639 ; voir aussi Alfred SAUVY et Anita HIRSCH, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, vol. III, Paris, Économica, 1984, p. 14-15.

¹¹⁶³ En particulier depuis l'*Histoire économique de la France dans l'entre-deux-guerres* d'Alfred Sauvy, publiée en 1965 chez Fayard et rééditée au milieu des années 1980. On consultera tout particulièrement le troisième volume qui regroupe les éléments relatifs aux questions financières : Alfred SAUVY et Anita HIRSCH, *Histoire économique...* [vol. III], *op. cit.* ; voir aussi Pierre VILLA, *Une analyse macroéconomique de la France au XX^e siècle*, Paris, CNRS Éditions, 1993. En particulier le chapitre 2 « une description de l'évolution macroéconomique sur la période 1919-1939 », p. 65-115. Pour resituer les mines d'informations factuelles que représentent les deux références précédentes dans une perspective plus attentive à l'histoire politique, économique et sociale de la période, on les complètera par les analyses que propose Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.* En particulier les chapitres VII, VIII et IX, p. 415-612.

¹¹⁶⁴ Laure QUENNOUËLLE-CORRE, « Dette publique et problèmes de capitaux au XX^e siècle : le poids de l'État dans le système financier français », dans *La dette publique dans l'histoire*, Journées du Centre de recherches historiques, 26-18 novembre 2001, Paris, CHEFF, 2006, p. 446 ; voir aussi Alfred SAUVY et Anita HIRSCH, *Histoire économique...* [vol. III], *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁶⁵ Pour une mise en perspective de longue durée, voir l'annexe n°3, p. 703.

¹¹⁶⁶ La question du coût de la guerre fut très rapidement étudiée. Fernand Faure y consacra un premier article dès l'été 1915 : Fernand FAURE, « Le coût de la guerre », *Revue politique et parlementaire*, n° 250, Août 1915, p. 321-333, suivi de trois autres dans les n°251 (octobre 1915, p. 50-60), 254 (janvier 1916, p. 37-47) et 257 (avril 1916, p.57-70). Dès la fin de la guerre, la question fit l'objet de nombreuses analyses, telle que celle de Pierre GUÉBHARD, « Les conséquences financières », dans *Les conséquences de la guerre*, Conférences organisées par la Société des anciens élèves et élèves de l'École libre des sciences politiques du 27 mai au 3 juillet 1919, Paris, Félix Alcan, 1921, p. 129-173 ; surtout, sous les auspices de la dotation Carnegie, deux études sur les finances furent publiées en 1926 : Henri TRUCHY, *Les Finances de Guerre de la France*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, 1926 ; et Gaston JÈZE, *Les dépenses de guerre de la France*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, 1926.

Pendant la guerre, c'était la question de la faiblesse des traitements qui s'était posée avec le plus d'intensité. Avec la hausse de l'inflation, les petits traitements, déjà considérés comme très faibles avant-guerre, durent être revalorisés. Plusieurs mesures temporaires furent décidées : indemnité de vie chère pour les fonctionnaires subalternes en avril 1914, remplacée par des suppléments temporaires de traitement aux « fonctionnaires, agents et ouvriers attachés à l'État par un lien permanent » en août 1917. Ceux-ci étaient réservés aux agents touchant moins de 5 000 francs de traitements et plus importants pour ceux qui gagnaient moins de 3 600 francs. Les suppléments temporaires étaient majorés d'une « indemnité de cherté de la vie » réservée aux fonctionnaires mariés et dépendait du nombre d'enfants¹¹⁶⁷. Ces mesures étant temporaires, et l'inflation galopante, la nécessité d'une réforme des traitements s'imposa dès la fin des hostilités. Le problème des traitements se posait alors sous deux formes : celle de la nécessité d'un relèvement du fait de la hausse du « coût de la vie », et celle d'une révision des échelles pour limiter les « écarts hiérarchiques » mais aussi les inégalités catégorielles¹¹⁶⁸. Une commission fut instituée dès le mois d'avril 1919, afin de « revoir l'ensemble de la question ». Présidée par le vice-président du Conseil d'État (Henry Hébrard de Villeneuve), elle n'était toutefois compétente ni pour l'Enseignement ni pour les PTT. Ses travaux aboutirent à une loi du 6 octobre 1919 qui entérinait une transformation des échelles de traitement (qui passèrent d'un éventail compris entre 1 200-1 500 et 25 000 francs à de nouvelles limites fixées entre 3 800 et 30 000 francs) et une revalorisation progressive (d'environ 200% pour les sous-agents à 10% pour les plus hauts fonctionnaires). De surcroît, le 18 octobre 1919, une nouvelle loi intervenait pour pérenniser les indemnités pour charge de famille de tous les fonctionnaires civils¹¹⁶⁹. Néanmoins, ces mesures aboutirent moins à une véritable amélioration des traitements qu'à une limitation de la diminution du traitement réel des fonctionnaires. C'était d'abord en raison de la forte inflation. Jeanne Siwek-Pouydesseau rapporte ainsi qu'en 1923 « les rémunérations en valeur réelle (par rapport au coût de la vie) avaient baissé de 20% pour les fonctionnaires qui gagnaient entre 3 000 et 6 000 francs avant la guerre, et de 40% pour ceux qui gagnaient de 6 000 à 12 000 francs ». Par ailleurs, si « les traitements les plus élevés étaient les plus touchés », la situation des agents du « bas de l'échelle » était « beaucoup plus critique »¹¹⁷⁰. Une autre raison, plus politique, expliquait aussi la faiblesse de l'amélioration : les élections législatives de novembre 1919 avaient porté le « Bloc national », coalition de droite et du centre, au pouvoir. En juin 1920, huit mois après le

¹¹⁶⁷ François PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires en France*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933, p. 28-30.

¹¹⁶⁸ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 224-225.

¹¹⁶⁹ *Ibid.* ; François PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires* [1933], *op. cit.*, p. 30-36.

¹¹⁷⁰ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 225.

vote de la loi, Jeanne Siwek-Pouydesseau indique que 170 textes attendaient encore la signature des décrets d'application au ministère des Finances¹¹⁷¹.

Il faut dire qu'entre-temps, la priorité concernant les fonctionnaires n'était plus leur traitement mais la réduction de leur nombre. Déjà en juillet 1919, quelques voix s'étaient élevées contre un relèvement des traitements qui ne soit pas associé à des compressions de personnel. Emmanuel Brousse, député des Pyrénées-Orientales (Gauche démocratique) avait ainsi soulevé la question lors de la discussion d'un projet de loi portant ouverture de crédits additionnels sur l'exercice 1919 en vue de l'attribution de nouvelles avances exceptionnelles de traitements aux personnels civils de l'État :

« On me dit : les fonctionnaires doivent être augmentés. C'est tout à fait mon avis ; mais vous vous rappelez que depuis le début des hostilités, c'est-à-dire depuis le mois de décembre 1914, je n'ai cessé à cette tribune de demander qu'on daignât enfin, dans tous les ministères, profiter de la guerre pour réformer toutes les administrations et supprimer les sinécures et les rouages inutiles. Personne n'a rien entendu. On n'a rien fait et aujourd'hui on nous demande des augmentations constantes des traitements des fonctionnaires. (...)

Elles sont justifiées, je le reconnais ; mais on cristallise les fonctionnaires dans des fonctions souvent inutiles. On ne supprime aucun des postes en surnombre ; on fait plus, on augmente journellement le nombre des employés de l'État, souvent sans besoin. (...)

Si encore, en votant tous les crédits, toutes les augmentations que nous votons pour les fonctionnaires, nous en avons pour notre argent. Mais il n'est pas un d'entre nous qui ne reconnaisse que la plupart, sinon la totalité de nos administrations, ont complètement fait faillite depuis de la guerre, qu'aucune administration ne fonctionne convenablement. (...)

Voterons-nous encore des centaines de millions sans obtenir une amélioration dans le fonctionnement de toutes nos administrations, car elles sont toutes en défaut ? »¹¹⁷²

De la guerre gagnée malgré l'État, on passait ainsi à la faillite administrative dont les fonctionnaires étaient responsables. Pour le député, il était donc nécessaire de conditionner toute augmentation de traitements non seulement à une diminution du nombre des fonctionnaires mais aussi à une réforme de l'administration. Si de telles revendications étaient encore plutôt minoritaires, elle firent progressivement de plus en plus d'adeptes et l'accession au pouvoir du Bloc national allait changer la donne. Emmanuel Brousse obtiendrait ainsi satisfaction pour au moins l'une de ses revendications. Dans le cadre de la discussion relative au projet de loi portant ouverture de crédits provisoires applicables aux mois d'avril, mai et juin 1920, Frédéric François-Marsal, ministre des Finances¹¹⁷³, affirma en effet à la Chambre que les compressions devaient être la priorité :

¹¹⁷¹ *Ibid.*

¹¹⁷² Deuxième séance du jeudi 10 juillet 1919, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 11 juillet 1919, p. 3393

¹¹⁷³ Ancien élève de Saint-Cyr, il avait quitté l'armée en 1905 pour entrer à la Banque privée à Lyon. Il en fut directeur général à Paris en 1912. Mobilisé en 1914, il était passé par le GQG de Joffre puis il avait rejoint le cabinet de Georges Clemenceau pour y diriger le service des études financières et économiques. Administrateur de la Banque de l'Union parisienne, expert financier au sein de la délégation française à la

« M. le ministre des Finances. (...) Le problème financier dans son ensemble, aspect budgétaire, aspect trésorerie, aspect international, exige donc, à tous les titres et tout d'abord, une compression énergique des dépenses. Tout service inutile doit être supprimé (*Applaudissements.*)

M. André Paisant [député radical-socialiste de l'Oise]. Voilà dix ans qu'on applaudit cette phrase.

M. Paul Aubriot [député socialiste de la Seine]. Commencez par le service de trois ans !

M. Jacques-Louis Dumesnil [député radical-socialiste de Seine-et-Marne]. Lesquel ?

M. Charles Bernard [député non-inscrit de la Seine]. C'est la première fois que nous entendons cela !

M. le ministre des Finances. ...toute indolence, toute gabegie doivent être réprimées avec la plus extrême rigueur (*Applaudissements.*) Ne mettre à la charge directe de la trésorerie que les dépenses strictement inéluctables, dégager la signature de l'État de tout ce qui peut lui être évité, poursuivre énergiquement la perception et le financement de l'indemnité due par l'Allemagne, tout cela forme le devoir capital de l'heure présente. Vous savez que le gouvernement est entré résolument dans cette voie ; il entend y persévérer (*Très bien ! très bien !*) »¹¹⁷⁴

Comme l'opposition ne manqua pas de le lui rappeler, de telles déclarations n'étaient pas nouvelles au sein du Palais Bourbon. La situation fut toutefois effectivement différente. Un peu plus d'un mois auparavant, une proposition de résolution avait été déposée à la Chambre par deux députés républicains de gauche de la Seine-Inférieure, Georges Bureau et Jean Maillard. Ces derniers appelaient à la « création d'une commission pour le contrôle des administrations publiques et la répression du gaspillage »¹¹⁷⁵. Citant l'exposé des motifs de cette résolution, renvoyée en commission du règlement, Stéphane Rials considère qu'il était « parfaitement caractéristique de l'esprit d'économie qui se [trouvait] au fondement de la plupart des actions »¹¹⁷⁶ entreprises au cours de la période en ce qui concerne la réforme administrative :

« Messieurs, au moment où le gouvernement se voit obligé de demander à tous les contribuables un effort fiscal considérable, il nous appartient de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour leur donner en compensation, la certitude que cet effort est nécessaire et suffisant, que les sommes versées par eux seront utilement employées, que toutes les économies possibles seront réalisées, que tout le gaspillage est fini. Aucun de vous ne contestera que de nombreux crédits pourraient être comprimés ou supprimés sans que la bonne marche des services publics en souffre... La nouvelle Chambre se doit de répondre à la confiance du pays en donnant mission à un nombre suffisant de ses membres (nous fixons ce nombre à 60), d'exercer sur nos administrations publiques, partout où elles fonctionnent, une surveillance de tous les instants. Des visites inopinées dans nos ministères, nos manufactures d'État, nos ports, nos casernes, nos arsenaux, nos préfectures, nos trésoreries, nos administrations des chemins de fer, etc..., révéleront

Conférence de la paix de 1919, en janvier 1920 il succéda à Louis-Lucien Klotz lorsque le gouvernement de Georges Clemenceau (en place depuis novembre 1917) avait laissé la place à celui d'Alexandre Millerand.

¹¹⁷⁴ Séance du lundi 29 mars 1920, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 30 mars 1920, p. 808.

¹¹⁷⁵ Séance du vendredi 6 février 1920, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 7 février 1920, p. 146.

¹¹⁷⁶ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 183.

malheureusement des gaspillages, mais permettront en même temps d'apporter à cette situation si regrettable des remèdes immédiats. »¹¹⁷⁷

Un peu moins d'un mois plus tard, un décret du 4 mars 1920 instaura un « comité supérieur d'enquête ». Son article premier disposait qu'il était « chargé de rechercher et de proposer toutes les mesures susceptibles de réduire les dépenses de toute nature incombant à l'État et notamment de provoquer les modifications et les suppressions de services et d'emplois qui ne sont pas rigoureusement indispensables ». Bénéficiant des « pouvoirs d'enquête les plus étendus auprès des ministères et administrations publiques », il devait procéder à « toutes investigations » et exercer « tous contrôles sur pièce et sur place » (article 2). Il n'était toutefois pas composé de parlementaires, comme la résolution du 6 février y appelait. Présidé par Maurice Bloch, procureur général à la Cour des comptes, le comité était initialement composé d'un contrôleur général de l'armée, d'un fonctionnaire du ministère des Régions libérées et de deux fonctionnaires du ministère des Finances (un conseiller-maître à la Cour des comptes et un inspecteur général des Finances). Le gouvernement Millerand laissant place à celui de Georges Leygues, Frédéric François-Marsal fut maintenu aux Finances et le comité fut renforcé. Un décret du 2 novembre 1920 lui ajouta en effet trois membres : un contrôleur général de la marine et un inspecteur général des services administratifs du ministère de l'Intérieur et un inspecteur général des Colonies. L'article 4 du décret du 14 mars prévoyait, en outre que le président du Comité pouvait faire appel aux agents dont il estimerait « le concours nécessaire »¹¹⁷⁸. Prenant acte de la proposition des députés, le gouvernement entendait toutefois faire mener ces « enquêtes » par de hauts fonctionnaires dont le contrôle financier constituait la spécialité. Cette initiative du gouvernement semble ainsi s'inscrire dans une tentative plus large de l'exécutif de prise en main de la question du contrôle des dépenses publiques, dont témoigne la difficile création de la direction du Budget, sous les auspices de Louis-Lucien Klotz, par la loi du 20 octobre 1919¹¹⁷⁹.

Le comité supérieur d'enquête se mit rapidement au travail et un nouveau changement de gouvernement – le cabinet Leygues laissant place pour un an à celui

¹¹⁷⁷ Proposition de résolution n°291, *Journal officiel, Documents parlementaires, Chambre des députés*, 1920, p. 290 ; citée par : Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, n. 2 p. 183.

¹¹⁷⁸ Décret du 14 mars 1920 instituant un comité supérieur d'enquête chargé de rechercher et de proposer toutes les mesures susceptibles de réduire les dépenses de toute nature incombant à l'État, *Journal officiel*, 15 mars 1920, reproduit dans « Le Comité supérieur des Économies », *L'Économiste parlementaire*, 1^{er} avril 1919, p. 133.

¹¹⁷⁹ Sur ses conditions de création et de fonctionnement dans l'entre-deux-guerres, voir : Nathalie CARRÉ DE MALBERG (dir.), *La direction du Budget entre doctrines et réalités, 1919-1944*, Journée d'études tenue à Bercy le 10 septembre 1999, Paris, CHEFF, 2001. En particulier les contributions de Fabienne BOCK, « La commission du budget de la Chambre face à l'administration des Finances : 1918, 1919. La difficile acceptation de la création de la direction du Budget » p. 145-163 et de Nathalie CARRÉ DE MALBERG, « La naissance de la direction du Budget et du Contrôle financier et les grandes étapes d'un développement contrasté », p. 69-104. Voir aussi l'annexe 3 de cet ouvrage qui correspond aux souvenirs du premier directeur du Budget et du Contrôle financier de 1919 à 1925, Georges Denoix (p. 521-569) .

d'Aristide Briand, Paul Doumer fut chargé du portefeuille des Finances – fut l'occasion de lui rappeler le soutien de l'exécutif. Trois jours après leur prise de fonction, le président du Conseil et le ministre des Finances firent part à Maurice Bloch de leur souhait de voir « l'œuvre du "Comité supérieur d'enquête" (...) poursuivie plus activement et plus résolument que jamais » en le priant de « continuer à lui donner [son] précieux concours »¹¹⁸⁰. Au 18 octobre 1921, après dix-neuf mois d'existence, le Comité avait produit « 37 rapports qui [avaient] été communiqués aux commissions des finances des deux Chambres, à la commission des comptes définitifs, au ministre des Finances, aux divers ministres intéressés et à la Cour des comptes »¹¹⁸¹. Néanmoins, comme pour confirmer les craintes des députés qui interpellaient Frédéric François-Marsal en mars 1920, ses recommandations ne furent toutefois pas immédiatement suivies d'effet. En témoigne, l'exemple du rapport concernant le service des matériaux du ministère des Régions libérées, transmis par le cabinet de Maurice Bloch au ministre des Finances dès le 5 mai 1920, qui préconisait la suppression « dans le plus bref délai » de ce service qui n'était plus « indispensable » et qui, en outre, donnait lieu à de nombreux abus. Citant ce rapport à la Chambre, Alain Leret d'Aubigny – député de la Sarthe (Entente républicaine démocratique) et rapporteur au budget des Régions libérées – relevait, presque un an plus tard, que ce « service [avait] la vie si dure qu'il [n'était] pas encore liquidé »¹¹⁸².

Ce fut à la suite de nouvelles initiatives parlementaires, visant explicitement la réduction du nombre des fonctionnaires, que le Comité fut amené à jouer un rôle plus concret dans les compressions. Deux résolutions témoignent ainsi de la tentative de certains députés de placer les réductions de personnel au cœur de la politique d'économies promise par le gouvernement depuis 1919. Le 11 mars 1921, le député de Haute-Garonne (Entente républicaine démocratique) Charles Barès déposa une proposition de résolution « tendant à la nomination d'une commission extraparlamentaire en vue de la réduction du nombre des fonctionnaires et agents de

¹¹⁸⁰ Lettre (sans n°) du président du Conseil et du ministre des Finances au procureur général à la Cour des comptes, Paris, 19 janvier 1921, CAEF, Fonds Cabinets, 1A287.

¹¹⁸¹ Réponse du ministre des Finances à la question écrite n°9107 déposée le 24 mai 1921 par Georges Géo-Gérald, député de Charente (Républicains de gauche), *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 19 octobre 1921, p. 3571. – Outre le fonctionnement et les résultats du comité supérieur d'enquête, la question portait sur les raisons de sa substitution à une « commission interministérielle de réforme administrative » qui n'était autre que la commission Hébrard de Villeneuve de révision des traitements. La réponse du ministre est d'autant plus intéressante qu'il expliqua que celle-ci avait été remplacée par le comité supérieur d'enquête car son maintien aurait « fait double emploi », le comité Bloch ayant été investi « d'une mission plus large et de pouvoir plus étendus ». En réalité la révision des traitements ne figurait absolument pas parmi les missions du comité supérieur d'enquête. Cette réponse témoigne ainsi d'un véritable retournement entre 1919 et 1920 et au remplacement des traitements par les économies au rang des priorités gouvernementales.

¹¹⁸² Séance du lundi 18 avril 1921, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 19 avril 1921, p. 1725. Au cours de la discussion générale du projet de loi « portant fixation du budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix ».

l'État »¹¹⁸³. Comme il l'expliquait dans l'exposé des motifs, le député considérait qu'il s'agissait là d'une mesure rendue nécessaire par l'amélioration des traitements :

« Tout le monde est d'accord sur la nécessité de donner aux fonctionnaires et agents de l'État un traitement leur permettant de vivre d'une manière honorable. Mais le contribuable français, écrasé sous la charge des impôts nouveaux, conséquence des augmentations que nous sommes obligés de voter, voit aussi et sait que ces traitements sont parfois gaspillés par le fait certain, indéniable, du maintien d'un trop grand nombre de fonctionnaires inutiles ou en surnombre.

La formule simple et brutale : "payons-les, mais qu'ils travaillent !" devient juste, presque sacrée quand il s'agit des deniers publics, surtout à une époque de difficultés financières pour ainsi dire inextricables. Son application ne saurait être ajournée à des temps trop lointains, dans l'attente d'une réforme administrative trop problématique.

Le public s'impatiente : il tiendrait rigueur, avec raison, à ses représentants de ne pas réduire résolument, en laissant de côté tout intérêt politique ou local, le nombre des fonctionnaires à la stricte mesure indispensable pour l'exécution des services publics. »¹¹⁸⁴

L'argumentaire, désormais classique, de la nécessité de réduire les effectifs pour mieux les payer, s'accompagnait d'une dénonciation, non moins traditionnelle, de la fainéantise des agents en surnombre. Il manquait toutefois un élément : celui de leur nombre. Comme par un retour à la situation exposée pour le XIX^e siècle, affirmer qu'ils étaient trop tombait sous le sens, sans qu'il ne soit besoin d'en citer le nombre. En outre, deux semaines plus tard, c'était au tour d'Henry-Paté, député de la Seine (Action républicaine et sociale) de déposer une résolution cosignée par 112 de ses collègues. Celle-ci invitait le gouvernement, non pas à réduire les effectifs, mais à « présenter chaque année, en même temps que le projet de budget, la situation numérique des personnels civils, comparée à celle de l'exercice précédent »¹¹⁸⁵. Dans l'exposé des motifs, les députés expliquaient qu'en février 1921, dans un souci d'économies, la Chambre avait voté la suppression de la publication de fascicules annexes à la loi de finances offrant la liste nominative des admissions en retraite et des suppressions d'emplois civils donnant lieu à pension. La commission des finances du Sénat avait rejeté ces dispositions considérées comme « nécessaires » pour que puisse « s'exercer pleinement » le contrôle parlementaire. Les députés signataires de la proposition de résolution considéraient dès lors qu'il serait plus judicieux de remplacer ces listes comportant « généralement plus de cinq mille noms propres répartis sur cinquante pages environ », par :

« Un état numérique indiquant, pour chaque ministère et par service, les variations de l'effectif des fonctionnaires permanents, d'une part, temporaires, d'autre part, d'une année à l'autre. Nous ne verrions, d'ailleurs, que des avantages à ce que cet état remplace purement et simplement les deux documents nominatifs fournis actuellement.

¹¹⁸³ Séance du vendredi 11 mars 1921, *Annales de la Chambre des députés, Débats parlementaires*, t. 1, 2^e partie : du 28 février au 30 avril 1921, p. 1022.

¹¹⁸⁴ Proposition de résolution n°2305, annexe au procès-verbal de la séance du 11 mars 1923, *Impressions, Chambre des députés*, t. XXXIV, n°2301 à 2400, 1924.

¹¹⁸⁵ Séance du jeudi 24 mars 1921, *Annales de la Chambre des députés, Débats parlementaires*, t. 1, 2^e partie : du 28 février au 30 avril 1921, p. 1208.

Ce qu'il importe, en effet, au Parlement de connaître, c'est le nombre des fonctionnaires nouveaux ou des emplois supprimés que font apparaître les propositions budgétaires, ainsi que la dépense nouvelle ou l'économie qui résultent de ces créations ou suppressions d'emplois. »¹¹⁸⁶

La résolution invitait ainsi le gouvernement à fournir un « état numérique comparatif » qui distinguerait d'une part les « personnels permanents, employés et ouvriers » et d'autre part les « personnels temporaires » et ferait mention des « crédits affectés au paiement des traitements et des salaires de ces personnels ». De la sorte, sans jamais les mentionner, les députés appelaient tout simplement à l'application des dispositions qui avaient été prises dans le cadre des lois de finances de 1905 et 1910. Non seulement celles-ci n'avaient plus été appliquées depuis le déclenchement des hostilités, mais elles semblaient même avoir été oubliées par les parlementaires eux-mêmes.

Prendre la mesure de l'urgence : le rapport Bokanowski

Toutes deux renvoyées en commission des finances, ces deux propositions de résolution ne firent pas l'objet d'un vote de la Chambre. Elles ne restèrent toutefois pas sans suites. Si aucun état des effectifs ne figurait dans le projet de budget général de l'exercice 1922¹¹⁸⁷, il en alla tout autrement du rapport présenté par la commission des finances de la Chambre. Maurice Bokanowski, député de la Seine (Action républicaine et sociale), signataire de la seconde résolution de mars 1921, en était alors le rapporteur général. Dans le rapport qu'il déposa à la Chambre le 30 septembre 1921 au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet, figuraient un état des effectifs « en service » en 1914 et en 1921 et un état des effectifs « prévus » pour 1922, faisant apparaître un grand nombre de suppressions d'emplois¹¹⁸⁸. En outre, sur la soixantaine de pages de texte que comptait le rapport, la commission en consacrait quatorze aux « réductions de dépenses décidées par la commission », au « problème des économies »

¹¹⁸⁶ Proposition de résolution n°2389, annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 24 mars 1923, *Impressions, Chambre des députés*, t. XXXXIV, n°2301 à 2400, 1924.

¹¹⁸⁷ Projet de loi n°3068 présenté à la Chambre des députés portant fixation du budget général de l'exercice 1922, 1^{er} volume, exposé des motifs, projet de loi, tableaux législatifs, *Impressions, Chambre des députés*, t. XLI, 1924.

¹¹⁸⁸ Rapport n°3160 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922 par M. Maurice Bokanowski, Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 12 juillet 1921 [déposé à la Chambre le 30 septembre 1921] – ci-après *Rapport Bokanowski* [1921]. Les membres de la commission étaient : « MM. Maurice Maunoury, *président* ; André Dariac, Renard, Vincent Auriol, Georges Ancel, *vice-présidents* ; Noblemaire, Calary de Lamazière, Pierre Rameil, d'Aubigny, Pierre Robert, de Tinguy du Pouët, secrétaires ; Archimbaud, de Baudry d'Asson, Léon Blum, Boissard, Bokanowski, Bouillon-Lafont, Emmanuel Brousse, Georges Bureau, de Chappedelaine, Charles Reibel, Chassaigne-Goyon, Defos du Rau, Charles Dumont, Maurice Dutreil, Even, Eymond, André Faillière, Herriot, Isaac, L.-L. Klotz, Ernest Lafont, de Lasteyrie, Lebas, Charles Leboucq, Lesaché, Louis Marin, Prevot, Queille, Raiberti, de Rodez-Benavent, Robert Serot, Alexandre Varenne. »

et au « problème des fonctionnaires »¹¹⁸⁹. Pour la commission, « un peuple appauvri, tout comme un individu dont la fortune a été gravement atteinte, ne [pouvait] plus se permettre de dépenses somptuaires ». Dès lors, une « politique des économies » s'imposait « impérieusement » : la commission appelait à « réaliser dans les dépenses toutes les compressions compatibles avec la marche du service », au travers de « nombreuses séances de travail » et « guidée par les investigations des rapporteurs spéciaux des budgets des différents ministères »¹¹⁹⁰. Le rapporteur soulignait toutefois qu'il était impossible d'arriver à obtenir des économies véritablement drastiques en l'absence d'une remise à plat de l'organisation administrative. Il fallait se méfier des « économies ruineuses », celles qui pourraient désorganiser les services ou, pire, celles qui pourraient « compromettre la sécurité de la nation » dans « l'état précaire dans lequel se [trouvait] encore l'Europe ». En somme, il s'agissait de ne point trop toucher aux budgets de la Guerre et d'éviter de procéder par la méthode « sommaire et brutale d'un abattement uniforme sur les dépenses de tous les services ». Cela impliquait de reconnaître que « les économies [avaient] des limites qu'il ne [fallait] point méconnaître, du moins tant qu'elles [devaient] s'exercer dans les cadres d'une organisation administrative et d'une situation politique déterminée »¹¹⁹¹. Une certitude s'imposait toutefois : « le problème des fonctionnaires, de leur nombre et du rendement de leur travail [était] sans doute (...) le plus pressant ». Au nom de la commission des finances, Maurice Bokanowski formulait une « constatation à la fois surprenante et désolante » : sans tenir compte de la réintégration des services d'Alsace et de Lorraine, et en dépit de la « suppression de 42 000 fonctionnaires proposée pour le budget de 1922 par le gouvernement, il [subsisterait] un nombre de fonctionnaires supérieur de 147 000 à celui de 1914 ». Compte tenu des pertes subies par la population et de l'accroissement des charges fiscales, la commission annonçait que « la diminution progressive et rapide du corps des fonctionnaires de l'État [serait] la tâche urgente des prochains budgets ». Elle mobilisait, en outre, un argument libéral ancien qui, dans le contexte de la reconstruction d'après-guerre, prenait le caractère d'une ardente nécessité :

« Car il ne s'agit pas seulement de décharger le budget de l'État, mais encore et surtout de multiplier le rendement du travail national, en rendant à l'activité libre et féconde des énergies productrices. La diminution de l'effectif des fonctionnaires restituera à l'agriculture, à l'industrie et au commerce des intelligences et des initiatives qu'ils sauront pleinement utiliser. (...) Nous sommes de ceux qui apprécient hautement, pour le voir souvent à l'œuvre, notre corps de fonctionnaires. Pour cette raison, précisément, nous souhaitons que toutes ces forces vivantes donnent enfin leur plein rendement. »¹¹⁹²

¹¹⁸⁹ Voir la reproduction en annexe n°32, p. 746 (extraits de la partie sur le « problème des économies » et intégralité de celle sur le « problème des fonctionnaires »).

¹¹⁹⁰ *Rapport Bokanowski* [1921], p. 38-39.

¹¹⁹¹ *Ibid.*, p. 44-45 et 47.

¹¹⁹² *Ibid.*, p. 49-50.

Cette analyse reposait sur une mesure de « l'ampleur » du « problème des fonctionnaires » à partir d'états que la commission avait « tenu à faire figurer aux premières pages » du rapport. Ceux-ci constituent la seule source relative, d'une part à l'accroissement des effectifs civils entre 1914 et 1921-1922, d'autre part à leur répartition, non seulement par ministères, mais aussi selon différentes catégories : « Titulaires », « Auxiliaires temporaires ou permanents » et « Ouvriers ». À ce titre, ces états s'avèrent nettement plus détaillés que ceux qui avaient été établis par le ministère des Finances avant-guerre en vertu de la loi de 1905. Je ne dispose malheureusement d'aucune information concernant le mode de production de ces états statistiques. La définition même des périmètres concernés par chacune des trois catégories de personnel précitées n'était pas donnée. Le plus vraisemblable, compte tenu de l'état juridique de la question de la définition des fonctionnaires, est que les « titulaires » correspondaient alors aux agents de l'État soumis aux retenues pour pension de la loi de 1853. Cela explique que les « auxiliaires » indiqués pouvaient être « permanents » ou « temporaires ». La catégorie des « ouvriers » ne posait quant à elle aucun problème. Il s'agissait, en tout état de cause, de la première distinction des agents de l'État selon une répartition très proche de celle des « fonctionnaires » et « employés » qui avait été formulée dans tant de débats de l'avant-guerre. Dans une contribution relative aux relations entre la direction du Budget et la commission des finances, Nathalie Carré de Malberg offre quelques indications qui pourraient expliquer cette capacité inédite d'une commission des finances à présenter une statistique aussi précise. En effet, par une loi du 31 juillet suivie d'un décret du 23 août 1920, la jeune direction du Budget s'était vue attribuer sept agents chargés d'études dont trois furent « immédiatement détachés auprès des commissions des finances »¹¹⁹³. Ceux-ci occupèrent ainsi les postes de « personnel permanent » prévu pour assister les commissions des Finances. Il s'agissait, si l'on en croit le témoignage de Pierre Fromaget, administrateur de la direction du Budget lui-même mis à la disposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale dans les années 1950, d'une conséquence des dérives des années précédentes :

« On y était venu [dans les commissions des finances du parlement] dans les années 1921-1922-1923, parce que le recrutement des gens de l'Assemblée nationale se faisait sur amitié politique. C'était les parlementaires qui voyaient le fils d'un grand électeur local, qui était un petit peu arbre sec, alors ils le collaient là, ça lui faisait une situation, ils s'assuraient la faveur du papa, ça ne donnait pas quelque chose de bon, parce que tout de même, dans le milieu parlementaire, quand il s'agit de pondre des lois ou des textes qui régissent un peu la vie des autres, il faut tout de même ne pas être complètement ignares et savoir un peu de quoi on parle. C'est à ce moment-là que, dans les années 1920-1925 à peu près, on a commencé à mettre à la disposition du rapporteur général des gens du ministère des Finances, de la direction du Budget et moi j'ai continué un peu la filière. »¹¹⁹⁴

¹¹⁹³ Nathalie CARRÉ DE MALBERG, « Les fonctionnaires du Budget, le Parlement et la commission des finances de l'Assemblée nationale à travers les archives orales », dans *La direction du Budget face aux grandes mutations des années cinquante, acteur... ou témoin ?*, Paris, CHEFF, 1998, p. 106-107.

¹¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 106.

Cette présence, créant un lien direct entre le rapporteur général du budget et l'administration des finances pourrait expliquer qu'il ait été en mesure de produire ces tableaux statistiques. En l'état de la documentation consultée, cela ne reste toutefois qu'une hypothèse que le caractère extrêmement lacunaire des archives de l'administration des finances pour tout l'entre-deux-guerres empêche de confirmer¹¹⁹⁵.

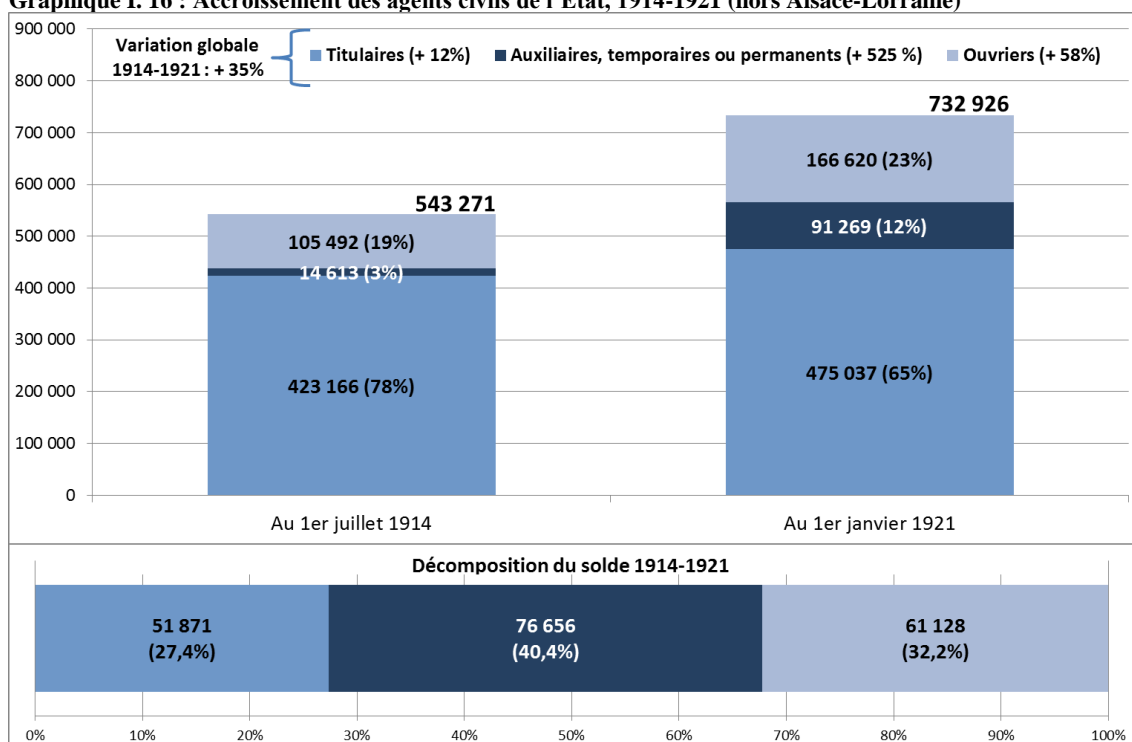
Ce rapport, dans lequel il n'était encore fait aucune mention des dispositions de la loi de finances de 1905, offrait la première mesure du volume des effectifs depuis l'avant-guerre. Produit pour justifier la nécessité des compressions, il permet de se faire une idée des modalités de la croissance des effectifs civils de l'État au cours des années 1914-1921 et de repérer les secteurs privilégiés par le gouvernement pour les premières compressions de personnel de l'après-guerre. Il faut toutefois signaler d'emblée deux limites. D'abord, il n'offre pas d'évaluation précise de l'accroissement propre à la période de Guerre, aucune statistique n'ayant été établie entre-temps. Ensuite, il ne permet pas non plus de procéder à une analyse de l'évolution des effectifs entre les années 1911-1912 et 1914. Le rapport Bokanowski offrait pour 1914 un ordre de grandeur (543 271) comparable à celui qu'établissait Lucien March pour 1911-1912 (532 000) sur la base des états ministériels (voir le tableau I.10 *supra*, p. 260). En outre, les deux évaluations reposaient vraisemblablement sur des données ministérielles concernant un même périmètre : les agents civils de l'État, y compris les agents des chemins de fer. On ne saurait toutefois dépasser ici le seul constat d'un ordre de grandeur similaire pour les années qui précèdent la guerre. En effet, entre les chiffres publiés par le directeur de la SGF en 1913 et 1914 d'une part, et ceux du rapporteur général au budget de 1922 d'autre part, il existe des différences sectorielles considérables qui laissent supposer un mode de production des tableaux très différents. La principale différence concerne les agents des chemins de fer de l'État : évalués à 90 600 par Lucien March pour 1911-1912, Maurice Bokanowski en comptabilisait 74 756 pour 1914. Rien, dans la documentation consultée, ne permet d'expliquer cet écart. Toutefois, compte tenu de l'objectif explicite assigné au rapport – défendre la nécessité d'importantes compressions de personnel – l'hypothèse d'une sous-évaluation des chiffres de 1914 pour accentuer la croissance des années 1914-1921 n'est pas totalement inenvisageable. Dans le même temps, une surévaluation des effectifs en 1911-1912 ne saurait être écartée compte tenu des débats des années 1908-1910 qui avaient précédé la publication de la contribution de Lucien March. La non-comptabilisation des agents des chemins de fer de l'État étant alors considérée par Alfred de Foville comme une tentative du ministère des Finances de minimiser la croissance des effectifs suite au rachat des chemins de fer de l'Ouest. En tout état de cause, en dépit de leur comparabilité apparente, ces statistiques semblent bien avoir été

¹¹⁹⁵ Voire, quasi-inexistantes : Nathalie Carré de Malberg, en introduction de *La direction du Budget entre doctrines et réalités, 1919-1944, op. cit.*, p. 5 souligne en effet l'absence presque totale d'archives de la direction du Budget avant les années 1940. En ce qui concerne la question des effectifs, je n'ai pu trouver que quelques bribes dans les fonds des cabinets des ministres des Finances.

construites sur des bases très différentes qui écartent la possibilité d'un rapprochement afin d'évaluer l'évolution des effectifs entre 1912 et 1914.

Le graphique I.16 *infra* résume les principales informations relatives à la croissance globale des effectifs civils « en service » entre juillet 1914 et janvier 1921. Le rapport Bokanowski permet d'évaluer la croissance globale des effectifs à 35%, soit un solde positif de 189 655 agents en six ans et demi. La décomposition des effectifs comptabilisés selon qu'ils étaient « titulaires », « auxiliaires, temporaires ou permanents » ou « ouvriers » permet de constater une croissance nettement plus importante du personnel relevant de ces deux dernières catégories :

Graphique I. 16 : Accroissement des agents civils de l'État, 1914-1921 (hors Alsace-Lorraine)



Source : d'après le Rapport n°3160 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922 par M. Maurice Bokanowski, Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 12 juillet 1921 [déposé à la Chambre le 30 septembre 1921], tableau p. 18-19.

Comme je l'indiquais précédemment, il n'est pas possible de décomposer cette croissance entre la période de guerre proprement dite et les premières années d'après-guerre. En revanche, la décomposition par ministères offre la possibilité d'identifier les modalités sectorielles de cette évolution et de prendre la mesure des conséquences de la Grande Guerre sur la croissance des effectifs de l'État entre 1914 et 1921.

Pour la commission des finances – qui comparait le volume de 1914 à sa prévision pour 1922 –, l'affaire était largement entendue :

« Vainement on ferait valoir que le nombre des fonctionnaires a dû s'accroître du fait de la création de ministères ou de services nouveaux, comme les ministères des Pensions ou des Régions libérées. L'argument n'est point convaincant, puisque l'on trouvera des fonctionnaires en surnombre dans des services et des ministères qui existaient avant la guerre, et dont les fonctions ne se sont guère modifiées depuis 1914. »¹¹⁹⁶

Le tableau I.14 présente un résumé des principales évolutions sectorielles que les chiffres du rapport concernant les années 1914 et 1921 permettent de constater. Certains services, présentés séparément dans le tableau original, ont été regroupés dans leur ministère de tutelle selon la répartition des contemporains qu'il est possible d'identifier dans d'autres tableaux du rapport.

¹¹⁹⁶ *Rapport Bokanowski* [1921], p. 49

Tableau I. 14 : Principales évolutions ministérielles, 1914-1921 (hors Alsace-Lorraine)

Effectifs supplémentaires 1914-1921				
Classement des 5 principaux bénéficiaires		Classement des 5 plus fortes variations annuelles moyennes		
Régions libérées	46 641	25%	Pensions, primes et allocations de guerre	137%
Postes et télégraphes	36 619	19%	Commerce et Industrie	35%
Guerre	34 655	18%	Guerre	11%
Chemins de fer de l'État	25 197	13%	Affaires étrangères	7%
Finances	21 040	11%	Intérieur	5%
Diminutions d'effectifs 1914-1921				
Classement des 3 ministères concernés		Classement des 3 ministères concernés		
Marine	-317	48%	Colonies	-0,5%
Justice	-297	45%	Justice	-0,3%
Colonies	-40	6%	Marine	-0,1%
Solde 1921-1914 = 189 655 Effectifs supplémentaires = 190 309 Diminutions = -654				
Proportion du total des effectifs en 1921 <i>Classement des 5 ministères les plus importants</i>		Progression relative 1914-1921 (en indice base 1914=100 sur les proportions du total) <i>Classement des 5 plus fortes progressions</i>		
Postes et télégraphes	22%	Pensions, primes et allocations de guerre	31 555	
Instruction publique	21%	Commerce et Industrie	622	
Chemins de fer de l'État	14%	Guerre	156	
Finances	13%	Affaires étrangères	119	
Guerre	9%	Intérieur	104	
Proportion des "auxiliaires, temporaires ou permanents" parmi les effectifs des ministères en 1921 <i>Classement des 5 proportions les plus importantes</i>		Proportion du total des "auxiliaires, temporaires ou permanents" <i>Classement des 5 principaux employeurs</i>		
Ravitaillement	99,5%	Guerre	20%	
Pensions, primes et allocations de guerre	94,6%	Régions libérées	19%	
Commerce et Industrie	87,7%	Pensions, primes et allocations de guerre	15%	
Affaires étrangères	42,1%	Chemins de fer de l'État	13%	
Travail	38,7%	Finances	10%	

Source : d'après le Rapport n°3160 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922 par M. Maurice Bokanowski, Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 12 juillet 1921 [déposé à la Chambre le 30 septembre 1921], tableau p. 18-19.

Si, à elle seule, l'extension des attributions de l'État du fait de la guerre et de ses conséquences n'explique par la totalité de l'augmentation des effectifs au cours de la période, elle en constitue bien le principal facteur. Un quart des effectifs

supplémentaires relève ainsi du seul nouveau ministère des Régions libérées, tandis que la plus forte croissance concerne le ministère des Pensions, primes et allocations de guerre. S'il est possible d'évaluer la progression des effectifs de ce ministère créé en 1919, c'est parce que le rapport Bokanowski faisait apparaître les effectifs de la direction compétente en 1914, à partir de laquelle celui-ci fut constitué. En outre, la seconde progression la plus importante, celle du Commerce et de l'Industrie, ne s'explique pas par une extension des anciennes attributions du ministère mais par la création d'un service de « liquidation des stocks » dont les effectifs représentaient 87% du total des agents en 1921. En additionnant les effectifs de tous les services, nouveaux ou anciens, dont la création ou l'extension des attributions étaient directement liées à la guerre et/ou à ses conséquences immédiates¹¹⁹⁷, on obtient un total de 175 947 agents correspondant à 24% du total des effectifs civils de 1921. Ils ne regroupaient que 2% des titulaires, mais 61% des auxiliaires et 65% des ouvriers. La création de certains services ou ministères (Ravitaillement ; Liquidation des stocks ; Régions libérées ; Pensions, Primes et Allocations de guerre ; Hygiène, Assistance et Prévoyance sociale) et l'accroissement du rôle de ministères existants du fait de la guerre ou de ses suites (Guerre, Marine, Affaires étrangères), expliquaient ainsi la création de 103 510 emplois supplémentaires (51,7% d'auxiliaires, 45,5% d'ouvriers et 2,8% de titulaires), soit 54,4% des emplois supplémentaires créés entre 1914 et 1921. De surcroît, l'extension des effectifs qui relevaient des infrastructures de communication (Postes et télégraphes, Chemins de fer de l'État), poursuivant une tendance amorcée avant-guerre, découlait au moins en partie d'un accroissement de leurs missions pendant la guerre, puis des nécessités de la reconstruction. En procédant à d'autres types de regroupement, il est par ailleurs possible de dégager les domaines d'intervention étatique ayant bénéficié des accroissements les plus importants.

En premier lieu, il faut noter la progression remarquable des agents relevant d'administrations sociales. On retrouve ainsi avec les effectifs un phénomène repéré par les contemporains¹¹⁹⁸ et souligné depuis par plusieurs auteurs du point de vue financier : le rôle de la guerre dans le développement des interventions sociales de l'État¹¹⁹⁹.

¹¹⁹⁷ Ce regroupement correspond à la somme des effectifs de : la Guerre, la Marine, les Affaires étrangères, le Ravitaillement, la Liquidation des stocks, l'Aéronautique, les Régions libérées, les Pensions et l'Hygiène.

¹¹⁹⁸ Dès 1926, Gaston Jèze plaçait ainsi les dépenses liées aux « services d'assistance sociale » parmi les « causes de l'énormité des dépenses de guerre » : Gaston JÈZE, *Les dépenses de guerre de la France* [1926], *op. cit.*, p. 104-105.

¹¹⁹⁹ Il n'existe pas d'équivalent pour la France de Theda SKOCPOL, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1995, dans lequel la politiste montre le caractère fondateur du système des pensions élaboré suite à la guerre civile américaine. Celui-ci constituant, dès lors, selon T. Skocpol la première étape du développement d'une politique sociale contemporaine aux États-Unis. Le phénomène est toutefois bien repéré et connu. Ainsi, Pierre Rosanvallon souligne que « les conséquences de la guerre de 1914-1918 pèsent surtout durablement en matière de dépenses sociales. La reconnaissance d'un devoir de solidarité envers les victimes de la guerre a été officialisée par la loi, et les droits sociaux des anciens combattants,

Passant de 1 545 (dont 67% de titulaires) à 17 048 agents (dont 84% d'auxiliaires), la somme des effectifs relevant des administrations sociales vit son poids au sein des effectifs civils de l'État passer de 0,3% à 2,3%. Cette croissance était non seulement due au renforcement d'un ministère existant (Travail) mais aussi à la création de deux nouveaux (Pensions et Hygiène). Le premier, dont l'intitulé exact était « Pensions, Primes et Allocations de Guerre », fut créé et organisé par deux décrets des 20 et 27 janvier 1920. Il s'agissait d'une conséquence directe et immédiate de la guerre. Dès 1915, le ministre de la Guerre avait constaté que « le nombre de pensions militaires de tout ordre à liquider » était « de cent vingt à cent cinquante fois supérieur à la moyenne d'une année du temps de paix ». Un office national des mutilés et réformés, d'abord rattaché au ministère du Travail, fut ainsi créé en mars 1916 pour faire face à cette situation¹²⁰⁰. Après la guerre, une réforme de la loi de 1831 sur les pensions militaires fut entérinée par une loi du 31 mars 1919. Par celle-ci :

« La République, reconnaissante envers ceux qui ont assuré le salut de la patrie, proclame et détermine, conformément aux dispositions de la présente loi, le droit à la réparation due : 1° aux militaires des armes de terre et de mer affectés d'infirmités résultant de la guerre ; 2° aux veuves, aux orphelins et aux ascendants de ceux qui sont morts pour la France. »¹²⁰¹

La guerre était ainsi devenue « aux côtés des risques traditionnellement reconnus, ce nouveau risque social majeur qui [imposait] des responsabilités nouvelles de l'État-nation, "débiteur principal" du sang sacrifié à sa préservation ». La loi du 31 mars 1919 sanctionnait la reconnaissance « sans ambiguïté [de] cette dette fondée sur le principe d'une responsabilité collective sans faute ». Il s'agissait, dès lors, de « réparer le préjudice (...) subi au nom de la défense de la patrie » par plus de deux millions de personnes qui pouvaient désormais prétendre à une pension.¹²⁰² Pour faire face à cette nouvelle tâche, il fut d'abord pensé à la transformation de l'office des mutilés et réformés en ministère, mais c'est finalement la création d'un département des Pensions, Primes et Allocations de Guerre qui intervint, l'office passant de la tutelle du Travail à celle des pensions le 5 août suivant¹²⁰³.

des veuves et des orphelins entraînent d'importants flux de dépenses à long terme » : Pierre ROSANVALLON, *L'État en France, op. cit.*, p. 229.

¹²⁰⁰ Jean-François MONTES, « L'office national des anciens combattants et victimes de guerre. Création et action durant l'entre-deux-guerres », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 205, 2002, p. 73-75.

¹²⁰¹ Article 1^{er} de la loi du 31 mars 1919 modifiant la législation des pensions des armées de terre et de mer en ce qui concerne les décès survenus, les blessures reçues et les maladies contractées ou aggravées en service, *Journal officiel*, 2 avril 1919, p. 3382.

¹²⁰² Michel DREYFUS, Michèle RUFFAT, Vincent VIET, Danièle VOLDMAN et Bruno VALAT, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 50-51.

¹²⁰³ Jean-François MONTES, « L'office national des anciens combattants », *op. cit.*, p. 75.

La seconde création d'un ministère social correspondait à celle du ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale, sur la base d'un regroupement de plusieurs directions existantes, le 27 janvier 1920. Il s'agissait de :

- la direction de l'Assistance publique et de l'Hygiène du ministère de l'Intérieur ;
- la direction de la Mutualité du ministère du Travail ;
- et une partie de la direction de l'Assurance et de la Prévoyance sociale du même ministère (le bureau des retraites et assurances restait au Travail, tandis que celui des Habitations à bon marché, de l'épargne et du crédit mutuel passait à l'Hygiène)¹²⁰⁴.

Il s'agissait, ici encore, d'une conséquence de la Grande Guerre. Le bilan humain, dressé en 1931 par Michel Huber, entre-temps devenu directeur de la SGF, était non seulement lourd en décès et mutilations, mais aussi en maladies : 1 400 000 morts, 3 600 000 blessés, plus d'un million d'invalides, 680 000 veuves, 76 000 orphelins et 630 000 ascendants désormais sans soutien, « sans qu'il soit d'ailleurs facile de faire le départ entre les victimes des combats et celles dues aux épidémies (typhoïde, tuberculose, grippe) »¹²⁰⁵. Comme Didier Renard le rappelle, à l'origine de la création du ministère de l'Hygiène, se trouve « l'irruption sur la scène politique de l'émotion publique que [provoquèrent] les épidémies de grippe espagnole, puis de typhus et de peste ». L'administration étant mise en cause du fait de son incapacité à y répondre, la création d'une « organisation hiérarchique centralisée dans les mains de l'État » fut considérée comme le meilleur moyen de « lutter efficacement contre ces fléaux ». Le politiste note toutefois que l'épidémie ne constitua finalement qu'un facteur déclenchant : la création d'un tel ministère était réclamée depuis la naissance de la direction de l'Assistance publique en 1886 et dont le projet avait retrouvé une certaine « vitalité » à la faveur de la guerre¹²⁰⁶.

La croissance des effectifs relevant des interventions sociales était aussi en partie la conséquence d'une poursuite du renforcement des effectifs du ministère du Travail. En effet, ceux-ci continuaient de croître en dépit du transfert de plusieurs de ses services au nouveau ministère de l'Hygiène. Le ministère avait, en effet, acquis une nouvelle compétence : celle de la gestion de la main-d'œuvre. Comme le souligne Vincent Viet, il s'agissait ici encore d'une conséquence de la guerre. Dès le début du conflit, il fallut « s'occuper des 2 millions de chômeurs privés de salaire et du million de réfugiés jetés

¹²⁰⁴ Bernard FRIOT, « Les ministères sociaux et leurs services centraux de 1946 à nos jours », *op. cit.*, p. 144-145.

¹²⁰⁵ Michel DREYFUS, Michèle RUFFAT, Vincent VIET, Danièle VOLDMAN et Bruno VALAT, *Se protéger, être protégé*, *op. cit.*, p. 49 ; les auteurs se basent sur Michel HUBER, *La population de la France pendant la guerre*, avec un appendice sur *Les revenus avant et après la guerre*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, 1931.

¹²⁰⁶ Didier RENARD, « Logiques politiques et logiques de programme d'action : la création des administrations sociales sous la III^e République », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 1 Décembre 2001, p. 36.

sur les routes par l'invasion allemande des départements de l'Est et du Nord de la France ». Le système existant – basé sur une simple obligation de subventions des municipalités ayant créé un bureau de placement gratuit – n'avait pas été conçu « avant-guerre, pour lutter contre le chômage, mais pour protéger les ouvriers contre les abus des bureaux de placement privés et patronaux ». Entre octobre 1914 et octobre 1917, le ministère du Travail fut ainsi peu à peu chargé de l'intégralité des opérations « d'évaluation des besoins, de recrutement et de répartition de la main-d'œuvre »¹²⁰⁷.

Comme on l'a vu plus haut, les chiffres du rapport Bokanowski permettent d'identifier un autre secteur dont les effectifs augmentèrent considérablement. Déjà constaté dans le chapitre précédent, le développement des infrastructures de communication se poursuivait. En additionnant les effectifs des Postes et télégraphes, des services de transports relevant des Travaux publics (Ports, Marine marchande et Pêche ; Aéronautique) et des chemins de fer de l'État, on constate un accroissement de 32% des agents concernés. Ceux-ci, en passant de 199 090 (dont 86% de titulaires) à 263 157 agents (dont 80% de titulaires, la proportion d'auxiliaires passant de 3 à 8%) avaient toutefois vu leur poids dans le total des agents civils comptabilisés diminuer légèrement : de 36,6% en 1914 à 35,9% en 1921. Le secteur régalién au sens strict (Intérieur, Justice, Finances, Affaires étrangères, Guerre et Marine) voyait quant à lui ses effectifs progresser de 35% (de 162 105 à 218 587 agents, dont 2% à 13% d'auxiliaires) tout en maintenant une proportion de 30% de l'ensemble des civils comptabilisés en 1914 et en 1921. Si la forte progression des effectifs civils du ministère de la Guerre explique la plus grande part de cette dernière progression, deux autres évolutions méritent une attention particulière : celles des effectifs de l'Intérieur et des Finances.

Concernant ce dernier ministère, le rapport Bokanowski permet de constater, en dépit des difficultés de recrutement rencontrées pendant la guerre, une progression de 29% du nombre des agents au cours de la période. La seule création d'une direction du Budget en 1919 ne saurait suffire à l'expliquer : ses cadres passèrent de 14 agents (rédacteurs et au-dessus) en 1919 à 20 en 1920-1921¹²⁰⁸. Cet accroissement trouve en effet d'abord son origine dans l'augmentation du nombre des auxiliaires recrutés pendant la guerre du fait de la désorganisation du ministère des Finances que provoqua la mobilisation. Toutefois, si le nombre d'agents comptabilisés dans cette catégorie s'était considérablement accru (multiplication par près de 5), ils ne comptaient que pour 33% des effectifs supplémentaires dont les Finances bénéficiaient en 1921 par rapport à

¹²⁰⁷ Vincent VIET, « La politique de la main d'œuvre : un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la prévoyance sociale (1914-1950)? », dans Alain CHATRIOT, Odile JOIN-LAMBERT et Vincent VIET (dir.), *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 183-186.

¹²⁰⁸ Nathalie CARRÉ DE MALBERG, « La naissance de la direction du Budget et du Contrôle financier et les grandes étapes d'un développement contrasté », dans *La direction du Budget entre doctrines et réalités, 1919-1944*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2001, p. 104.

1914. Nicolas Delalande permet de l'expliquer par deux raisons complémentaires : d'abord, « les nombreux commis recrutés pendant la guerre » furent titularisés en vertu de deux décrets des 30 et 31 décembre 1919 ; ensuite, dès la fin de la guerre, l'administration des Finances recourut non seulement à de nouveaux auxiliaires, mais aussi à « des soldats démobilisés pour renforcer le corps des comptables », tandis que de nouveaux percepteurs étaient recrutés « pour des raisons exceptionnelles et en remerciement de leur engagement militaire »¹²⁰⁹. Par ces procédures dérogeant au recrutement par concours ou examen, désormais considéré comme la « voie normale d'entrée dans la carrière », le ministère avait donc su rapidement combler son déficit de personnel dans les services extérieurs.¹²¹⁰

En dépit d'un volume relativement faible (de 1 812 à 2 542 agents, soit 0,33 à 0,35% du total des agents civils comptabilisés), l'accroissement du nombre des agents de l'Intérieur, 40% entre 1914 et 1921, le plaçait parmi les cinq plus fortes progressions de la période. Cette augmentation est d'autant plus remarquable que, comme on l'a vu, le ministère avait lui aussi été amputé de l'une de ses directions par la création du ministère de l'Hygiène. Compte tenu de son caractère limité en nombres absolus, cette croissance s'explique essentiellement par l'étatisation des polices municipales de Toulon et de La Seyne-sur-Mer en 1918, puis de Nice en 1920¹²¹¹. La loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale avait disposé qu'à l'exception de Paris et de Lyon (rejointes par Marseille en 1908), les maires étaient responsables du maintien de l'ordre. Comme l'explique Christian Chevandier, au sortir de la Grande Guerre, les difficultés rencontrées par certaines grandes villes dans le maintien de l'ordre avaient conduit le ministère de l'Intérieur à mener une enquête à ce sujet en janvier 1919. Dès lors, plusieurs projets d'étatisation des polices municipales furent élaborés. Dans les années 1920-1930, plusieurs villes suivirent les premières étatisations d'après-guerre : Strasbourg, Metz et Mulhouse en 1925, celles d'Alger, Bône et Constantine entre 1930 et 1936 ainsi que cent quatre-vingts communes de Seine-et-Oise en 1935. Le refus des élus locaux de voir les polices dépendre du préfet empêcha toutefois une étatisation généralisée¹²¹².

Le rôle dominant de la Grande Guerre dans l'accroissement du nombre des agents de l'État paraît donc incontestable au regard des évolutions sectorielles que les chiffres présentés dans le rapport sur le budget de 1922 permettent d'évaluer. En affirmant que les effectifs ne s'étaient pas accrus du fait de la guerre dans « des services et des

¹²⁰⁹ Nicolas DELALANDE, « Consentement et résistances à l'impôt », *op. cit.*, p. 439.

¹²¹⁰ Au prix de nouvelles difficultés, notamment au travers de « l'augmentation du nombre de percepteurs prévaricateurs, qui [tenaient] mal leur caisse ou [partaient] avec l'argent des contribuables » : *Ibid.*, p. 439-441.

¹²¹¹ Christian CHEVANDIER, *Policiers dans la ville. Une histoire des gardiens de la paix*, Paris, Gallimard, 2012, p. 68.

¹²¹² *Ibid.*, p. 60-72. Celle-ci interviendrait pourtant quelques années plus tard mais, comme on pourra le constater dans le chapitre suivant, il fallut un changement de régime pour cela...

ministères qui existaient avant la guerre et donc les fonctions ne [s'étaient] guère modifiées depuis 1914 »¹²¹³, Maurice Bokanowski laissait de côté des transformations pourtant directement liées au conflit, qu'il s'agisse de l'extension des attributions du Travail ou du renforcement des effectifs des Finances. En réalité, ce commentaire fait au nom de la commission des finances par le rapporteur au budget visait moins l'analyse qui pourrait être faite de l'évolution des effectifs que l'insuffisance des réductions proposées par les ministères. En effet, le tableau inséré dans ce rapport faisait aussi état de compressions réalisées dans le cadre de ce projet de budget. Le tableau I.15 présente le solde des effectifs entre l'état des agents en service présenté pour 1921 et la prévision pour 1922 tenant compte de ces compressions :

Tableau I. 15 : Créations et suppressions d'emplois dans le budget de 1922 (hors Alsace-Lorraine)

(classement par solde croissant de l'ensemble)	Soldes 1922 ("prévus") - 1921 ("en service")				Variation des effectifs (1921-1922)	Proportion des suppressions des créations	
	Titulaires	Auxiliaires, temporaires ou permanents	Ouvriers	Ensemble			
Régions libérées	-1	-3 798	-29 546	-33 345	-71,5%	58,09%	
Chemins de fer de l'État	3 482	-8 732	1 660	-3 590	-3,6%	15,21%	33,4%
Guerre	26	-1 557	-1 345	-2 876	-4,4%	5,06%	0,2%
Commerce et Industrie	-56	-2 722		-2 778	-60,5%	4,84%	
Postes et télégraphes	542	-2 761	-10	-2 229	-1,4%	4,81%	3,5%
Pensions, primes et allocations de guerre	1	-1 994	-50	-2 043	-14,1%	3,56%	0,0%
Marine	-96	-50	-1 449	-1 595	-4,0%	2,78%	
Ravitaillement	-3	-604		-607	-100,0%	1,06%	
Travaux publics	55	-696	199	-442	-1,9%	1,21%	1,6%
Justice	-272	-8		-280	-1,9%	0,49%	
Affaires étrangères	8	-217		-209	-11,7%	0,38%	0,1%
Colonies	-75	-43		-118	-9,5%	0,21%	
Travail	-41	14		-27	-1,7%	0,07%	0,1%
Hygiène, Assistance et Prévoyance sociale	14	-21	-1	-8	-0,8%	0,04%	0,1%
Intérieur	40	-25		15	0,6%	0,04%	0,3%
Agriculture	-24	212		188	1,8%	0,04%	1,4%
Instruction publique	2 665	113	10	2 788	1,8%		18,1%
Finances	3 269	3 105	-1 206	5 168	5,5%	2,10%	41,3%
<i>Somme des suppressions</i>	<i>-568 (1%)</i>	<i>-23 228 (40%)</i>	<i>-33 607 (59%)</i>	<i>-57 403</i>			
<i>Somme des créations</i>	<i>10 102 (66%)</i>	<i>3 444 (22%)</i>	<i>1 869 (12%)</i>	<i>15 415</i>			
Total	9 534	-19 784	-31 738	-41 988	-5,7%		

Source : d'après le Rapport n°3160 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922 par M. Maurice Bokanowski, Annexe au procès-verbal de la 2e séance du 12 juillet 1921 [déposé à la Chambre le 30 septembre 1921], le tableau p. 18-19.

Force est de constater que si la quasi-totalité des ministères était touchée par les suppressions, il s'était d'abord agi de revenir sur les principales créations de la guerre. Comme en écho aux critiques faites à la Chambre concernant l'inapplication de certaines préconisations du comité Bloch, 58% des suppressions prévues dans le budget de 1922 concernaient les Régions libérées. Ce ministère voyait ainsi ses effectifs diminués d'environ 71% par compression de personnel et suppression des travaux d'État¹²¹⁴. C'étaient finalement les ministères dont le personnel avait le plus augmenté

¹²¹³ *Rapport Bokanowski* [1921], p. 49.

¹²¹⁴ *Ibid.*, p. 50. Voir en annexe n°33, p. 750, la reproduction du tableau dans laquelle une colonne « Explication des différences » offre des justifications à l'ensemble des créations et suppressions d'emplois

le plus pendant la guerre qui furent le plus touchés. À l'exception notable du ministère des Finances qui, dans un contexte de difficultés financières renforçait ses effectifs et bénéficiait de plus de 40% des créations d'emplois prévues pour 1922.

Entérinées par le vote du budget, ces suppressions restaient, comme on l'a vu plus haut, largement insuffisantes pour les membres de la commission des finances. En se basant sur le solde des effectifs, il considérait que diminuer les effectifs de 42 000 agents, c'était surtout en laisser 147 000 de plus qu'en 1914. La guerre prit alors, dans la dénonciation de l'augmentation du nombre des fonctionnaires, la place qu'occupait auparavant l'avènement de la III^e République. Si, comme on l'a vu dans les chapitres précédents, les contempteurs du fonctionnarisme prenaient volontiers 1870 comme moment fondateur d'une croissance démesurée des effectifs, à la faveur de la publication du rapport Bokanowski, le volume tel qu'il fut évalué pour 1914 faisait désormais office d'étalon de comparaison. De la sorte, l'étatisme de la Grande Guerre et la croissance des effectifs qui en découla furent à l'origine d'une transformation de la perception du nombre des fonctionnaires des années 1910 : alors jugé excessif, il devint l'objectif à atteindre par de nouvelles compressions.

Sur la base d'une telle argumentation, l'affirmation selon laquelle les compressions de personnel devaient être la « tâche urgente des prochains budgets » porta immédiatement ses fruits. Outre les compressions déjà prévues, la loi portant fixation du budget de l'exercice 1922 disposa, en son article 77, d'une diminution supplémentaire de 50 000 unités :

« L'effectif total des personnels civils de tous ordres rémunérés sur le budget de l'État, sur les budgets annexes et sur les budgets des établissements publics nationaux devra être diminué, en plus des réductions opérées au projet de budget de 1922, de 50 000 unités au cours de l'année 1922.

Cette réduction commencera dès la mise en vigueur de la présente loi pour être poursuivie sans interruption de manière à s'achever le 31 décembre 1922.

La répartition entre les divers services des réductions à opérer sera fixée par un décret contresigné par le président du Conseil et par le ministère des Finances et inséré au *Journal officiel* dans le mois suivant la promulgation de la présente loi.

Le relevé des suppressions effectuées, établi trimestriellement par le président du Conseil et le ministre des Finances, sera adressé aux commissions des finances de la Chambre des députés et du Sénat. »¹²¹⁵

Cette disposition allait être d'autant mieux appliquée que le ministre chargé de la mettre en œuvre ne fut autre que Charles de Lasteyrie. Cet ancien élève de l'école des Chartes (1899), passé par l'inspection des Finances (1902-1909), la direction de la *Land Bank of Egypt* (1912), celle des services financiers du blocus (1914-1918), avait été élu député (Entente républicaine) de Corrèze en 1919. Il n'était autre que le rapporteur

¹²¹⁵ Loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922, *Journal officiel*, 1^{er} janvier 1922, reproduite dans *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, nouvelle série, tome 21, année 1921, Paris, Librairie de la société du recueil Sirey, 1921, p. 690-713 (citation de l'article 77 p. 702).

général adjoint de la commission des finances aux côtés de Maurice Bokanowski et il succéda à Paul Doumer aux Finances lorsque le cabinet Briand laissa la place à celui de Raymond Poincaré à la mi-janvier 1922¹²¹⁶.

Le temps des compressions

Dès 1921, dans un article de la *Revue de France* résumé par le *Figaro*, Charles de Lasteyrie avait exposé en détail sa conception des économies. Il affirmait alors la nécessité de « procéder à une sérieuse révision des emplois existants pour supprimer tous les inutiles » mais en tenant compte des nécessités de service. Il inscrivait ainsi les nécessaires compressions dans une logique de réforme administrative :

« Si l'on veut réduire d'une façon sensible le nombre des fonctionnaires, il est sans intérêt de demander la suppression de quelques chefs de bureau ou de quelques dactylographes. C'est aux services eux-mêmes qu'il faut s'attaquer... Et, pour y parvenir, en accord, si possible, avec les associations professionnelles, il faut simplifier, réorganiser nos rouages administratifs (...). Tout ceci suppose un plan, mûrement réfléchi, dans lequel les intérêts des agents seront sauvegardés comme ceux de l'État. Autant je considère que nous devons arriver à diminuer sensiblement le nombre des fonctionnaires, autant, par contre, j'estime que ce serait une erreur que de chercher à réduire leurs traitements. Nous devons avoir le moins de fonctionnaires possible – exiger d'eux un travail sérieux – mais nous devons les payer convenablement. »¹²¹⁷

Une fois à la tête du ministère des Finances, c'est au comité supérieur d'enquête présidé par Maurice Bloch que Charles de Lasteyrie confia la mission de « déterminer les bases suivant lesquelles devrait être opérée la répartition entre les différents services des réductions à envisager »¹²¹⁸. La documentation relative à l'accomplissement de cette mission fait défaut mais, dans la lettre de remerciements que Charles de Lasteyrie fit parvenir au procureur général près la Cour des Comptes le 28 avril 1922, le ministre précisait ses conditions :

« Nulle tâche n'était plus difficile à mener à bonne fin. Il importait que les suppressions d'emplois, effectuées sous la pression d'impérieuses raisons budgétaires, fussent réalisées sans qu'aucun trouble en résultât dans le fonctionnement normal de services surchargés de travail, sans porter atteinte aux droits acquis, sans que pussent être lésés des intérêts légitimes. »¹²¹⁹

Si la répartition des suppressions d'emplois par services devait être publiée par décret dans le mois qui suivait la promulgation de la loi de finances du 31 décembre 1921, c'est finalement le 28 avril 1922 que celle-ci fut établie (d'où la lettre de

¹²¹⁶ « Lasteyrie du Saillant, Charles (1877-1936) » dans Fabien CARDONI, Nathalie CARRÉ DE MALBERG et Michel MARGAIRAZ (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009*, Paris, CHEFF, 2012, p. 765-766.

¹²¹⁷ « Un programme d'économies », *Le Figaro*, 28 octobre 1921.

¹²¹⁸ Réponse du ministre des Finances à la question écrite n°12521 déposée le 16 février 1922 par Pierre Taittinger, député de Charente-Inférieure (Action républicaine et sociale), *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 16 mars 1922, p. 973

¹²¹⁹ Lettre du ministre des Finances au procureur général près la Cour des comptes, Paris, 28 avril 1922, CAEF, Fonds Cabinets, 1A387.

remerciements précitée). Le comité avait dépassé la demande des parlementaires puisqu'il proposait un total de 51 967 suppressions¹²²⁰. Elles furent d'ailleurs lancées rapidement : un peu plus d'un mois après la publication du décret au *Journal officiel*, le ministre des Finances faisait parvenir aux présidents des commissions financières du Parlement le premier « relevé des suppressions opérées » au cours du « premier trimestre 1922 ». Le tableau faisait état d'un peu plus de 19 000 compressions effectives, soit près de 38% de l'objectif visé¹²²¹.

Le type d'agents concerné en priorité par les compressions n'était pas précisé mais la réponse du ministre des Régions libérées à une question écrite concernant les conditions de licenciement dans son département est éclairante. Tout le personnel était visé : les « agents supérieurs » comme « petit personnel », mais dans « la mesure correspondant au nombre restreint » que les premiers représentaient dans le total des effectifs. Les « agents licenciés » étaient « prévenus au moins un mois à l'avance » et ils bénéficiaient dès lors de « facilités » pour commencer à chercher un emploi, tandis que le ministre des Régions libérées s'était mis en relation avec « divers établissements, notamment avec le Crédit national et l'office de placement du ministère du Travail pour faciliter le placement des agents licenciés »¹²²². Les compressions effectuées à partir de 1922 correspondaient donc, au moins en partie, à de véritables licenciements et non uniquement à la suppression d'emplois vacants. Une lettre adressée à André Terlinden, chef adjoint du cabinet du ministre belge des Finances, par le cabinet de Charles de Lasteyrie en novembre 1922 permet d'en savoir un peu plus. Répondant à des questions relatives au « licenciement des fonctionnaires », l'auteur de la lettre précisait que la « décomposition exacte » des agents licenciés selon qu'ils étaient titulaires ou temporaires n'existait « pas dans [les] dossiers » du ministère. Il affirmait toutefois que « l'incontestable majorité » était composée d'agents temporaires. Ceux-ci avaient été licenciés « dans des conditions variant selon les ministères » : « quelques fois le contrat de travail prévoyait une indemnité de licenciement qui a été alors accordée, plus souvent le contrat ne prévoyait qu'un préavis et ainsi le licenciement n'a occasionné aucune charge exceptionnelle pour l'État ». En ce qui concerne les titulaires (« fonctionnaires au sens habituel de ce mot » et « ouvriers titulaires » qualifiés de « fonctionnaires par

¹²²⁰ Décret portant répartition des réductions d'effectifs à effectuer par application de l'article 77 de la loi de finances du 31 décembre 1921, *Journal officiel*, 6 mai 1922, reproduit dans *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, nouvelle série, tome 22, année 1922, Paris, Librairie de la société du recueil Sirey, 1922, p. 183-184.

¹²²¹ Lettre n°2.877 du ministre des Finances au président de la commission des finances du Sénat, Paris, 15 juin 1922, CAEF, Fonds Cabinets, 1A387.

¹²²² Réponse du ministre des Régions libérées à la question écrite n°14854 déposée le 12 octobre 1922 par Charles Bernard, député de la Seine, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 14 octobre 1922, p. 2662.

une extension un peu abusive de ce mot »), ce fut la procédure de mise à la retraite d'office de ceux qui avaient atteint la limite d'âge qui fut privilégiée¹²²³.

En outre, l'identification du nombre des agents à supprimer dans chaque administration semble avoir été faite de concert avec les services concernés. À l'occasion des discussions relatives à la fixation du budget pour 1923, Louis Marin donna quelques précisions concernant le cas de l'Instruction publique, que le ministre en question confirma. Selon le député de Meurthe-et-Moselle (Entente républicaine et démocratique) le nombre d'agents à supprimer avait été défini à partir de l'actualisation d'une enquête interne sur les effectifs en surnombre en 1919, dans le cadre d'une discussion entre le ministre, des députés et le comité Bloch. Cette actualisation fut conduite sur la base d'une « comparaison des suppressions et des créations ainsi que sur les différences entre la population scolaire de 1919 et celle de 1922 ». Une fois sa « quote-part » dans les suppressions déterminées, c'est le ministère lui-même qui dut déterminer la répartition interne de ces compressions¹²²⁴.

S'il est possible d'identifier une partie de ces modalités par la lecture des débats parlementaires, c'est parce qu'un certain nombre de députés contestèrent *a posteriori* la façon dont les compressions qu'ils avaient réclamées avaient été effectuées par le gouvernement. Certains allant jusqu'à estimer que le Parlement avait été trompé par l'exécutif, Louis Marin dut rappeler à la Chambre que ses membres avaient « parfaitement voté » l'article disposant que 50 000 « agents de tous ordres » seraient supprimés. Le député rappelait au passage que la majorité de ses collègues avait rejeté sa proposition d'amendement engageant une focalisation sur les « organes-scorie, sur les champignons qui avaient poussé et pullulé au cours de la guerre et qui devaient disparaître désormais » et non sur « ce qui avait été fait en vue de la paix et dans un but permanent »¹²²⁵. S'il dut procéder à ces rappels, c'est que la discussion du budget de l'Instruction publique entraîna de longs débats concernant l'application des compressions par ce ministère, en particulier en ce qui concernait la suppression de 1 600 postes d'instituteurs. Pour nombre de parlementaires, l'intention du législateur n'avait pas été comprise :

« M. le ministre de l'instruction publique. [Léon Bérard] Le législateur, en prescrivant la suppression de 50 000 fonctionnaires n'aurait visé que certaines catégories d'agents, ou plutôt certaines catégories d'emplois, notamment ceux qui avaient été créés à l'occasion de la guerre.

M. André Dariac, *président de la commission des finances*. C'est très exact.

(...) M. le ministre de l'instruction publique. Et je maintiens que les objections que l'on m'a faites sur les autres points, se ramènent à ceci : vous n'avez pas compris notre pensée, nous n'avions en vue ni les fonctionnaires de l'enseignement, ni, d'une façon plus générale, ces petits fonctionnaires

¹²²³ Lettre sans n° et sans signature au chef-adjoint du cabinet du ministère des Finances à Bruxelles, Paris, 15 novembre 1922, CAEF, Fonds Cabinets, 1A387. – Voir une reproduction de la lettre en annexe n°35, p. 753.

¹²²⁴ Deuxième séance du samedi 9 décembre 1922, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 10 décembre 1922, p. 4008-4009.

¹²²⁵ *Ibid.*, p. 4008.

dont il serait excessif de prétendre qu'ils ne sont jamais assez nombreux, mais dont on s'accorde volontiers à reconnaître qu'ils sont les plus intéressants.

M. Joseph Patureau-Mirand. Ni les ouvriers dont le travail est pour l'État une source de revenus !

M. le ministre de l'instruction publique. (...) Ma conclusion est bien simple. N'y voyez ni ironie ni amertume. Il peut nous arriver, à tous, d'écrire des textes législatifs peu clairs, qui prêtent à des commentaires. Celui-ci est d'une clarté que je me garderai bien de dire exceptionnelle (*Sourires*), mais il est d'une clarté à décourager toute tentative d'interprétation. (*Très bien ! très bien ! sur divers bancs*). Quand on veut distinguer des catégories et définir limitativement les personnels où des suppressions seront accomplies, on n'écrit pas : "...l'effectif total des personnels civils de tous ordres rémunérés sur le budget de l'État." »¹²²⁶

En dépit de nombreux désaccords concernant le périmètre des agents concernés par les compressions, la volonté de réduire les effectifs faisait l'unanimité : les 50 000 suppressions prévues en 1922 n'étaient pas suffisantes. Le 2 décembre 1922, Emmanuel Brousse, qui avait initialement proposé la suppression de « 300 000 fonctionnaires de tous ordres » plutôt qu'une compression de 50 000 unités finalement adoptée, considérait ainsi que « dans beaucoup de ministères, notamment dans celui des postes (...) on [s'était] ingénié surtout à supprimer les employés qui étaient absolument indispensables », de façon à ce « qu'il se produise immédiatement des réclamations de la part des populations et de la part des corps élus, de façon à rétablir les emplois supprimés »¹²²⁷. Le 25 janvier 1923, Victor Constant, député de la Loire (Entente républicaine démocratique) – qui avait proposé quant à lui « le chiffre de 100 000 » pour « arriver aussi vite que possible à la suppression totale des fonctionnaires créés depuis 1914 » – se félicitait que la compression décidée pour 1922 fut « à peu près un fait accompli ». Soulignant que pour y arriver on avait « opéré sans méthode, d'une façon brutale, en prélevant dans les services un pourcentage qui, pour certains d'entre eux était exagéré », il proposait une nouvelle suppression de 25 000 agents pour 1923 en ciblant de façon beaucoup plus précise les personnels visés : pour trois cinquièmes les services des Régions libérées et les administrations centrales, le reste devant être réparti dans les différents services départementaux. Au cours de la même séance, devenu député de la Seine (Parti socialiste), Léon Blum réclamait lui aussi, au nom de la Chambre et des fonctionnaires, dont les associations étaient « les premières à demander qu'on apporte dans les cadres les réductions nécessaires », la diminution du nombre des fonctionnaires. Le député affirmait néanmoins que l'objectif d'une suppression du « personnel parasitaire de guerre », objectif initial de la Chambre en décembre 1921, avait finalement donné lieu à une « réduction proportionnelle appliquée presque identiquement aux différents services ». Se joignant à la demande d'une nouvelle diminution, il proposait toutefois de ne pas fixer d'objectif chiffré. Léon Blum appelait en effet alors à la constitution de commissions comprenant, pour chaque ministère, des

¹²²⁶ Deuxième séance du mercredi 6 décembre 1922, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 7 décembre 1922, p. 3887-3888. – Voir une version longue de ces échanges en annexe n°36, p. 754.

¹²²⁷ Deuxième séance du samedi 2 décembre 1922, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 3 décembre 1922, p. 3750.

membres du Parlement, des représentants d'organisations du public (usagers, chambres syndicales patronales et ouvrières, coopératives...), des administrations (hauts fonctionnaires) et du personnel. Chaque commission serait ainsi chargée de :

« Procéder à la révision générale des cadres, de proposer les simplifications susceptibles d'être apportées dans le fonctionnement des rouages administratifs, ainsi que les réformes à appliquer aux méthodes de travail. Cette commission indiquera, en outre, les moyens propres à augmenter le rendement individuel des agents et fixera les économies de toute nature à effectuer, ainsi que les réductions possibles de personnel. »¹²²⁸

La question de la réforme administrative s'imposait ainsi peu à peu comme une condition de réussite des compressions réclamées. Une nouvelle commission avait d'ailleurs été créée, quelques mois plus tôt, afin de « rechercher, dans un but d'économie, les réformes profondes qui seraient susceptibles d'être apportées dans le fonctionnement des services publics ». Disposant à son tour des « pouvoirs d'enquêtes les plus étendus auprès des ministères et administrations publiques », cette commission devait pouvoir elle aussi exercer « tous contrôles sur pièce et sur place ». Le gouvernement affirmait que cette nouvelle création s'imposait du fait que « l'action du comité supérieur d'enquête » devant « s'exercer dans les cadres de l'organisation administrative actuelle », celui-ci n'était pas en mesure de « rechercher, dans une transformation fondamentale des méthodes ou dans un remaniement profond des rouages administratifs la source d'une importante réduction des charges de l'État ». Raymond Poincaré et Charles de Lasteyrie affirmaient s'inspirer de commissions d'économies créées « en Angleterre et aux États-Unis » et composées de membres du Parlement « spécialisés dans l'étude de l'organisation administrative et la recherche des économies » et de hauts fonctionnaires. La nouveauté était en réalité toute relative. Comme le souligne Stéphane Rials, « le Comité Bloch aurait pu dépasser le point de vue de la compression, ses statuts lui en accordaient le pouvoir en droit. Il se trouve qu'il ne le fit pas ».¹²²⁹ Créée par un décret publié au *Journal officiel* le 3 août 1922, la nouvelle commission était présidée par Louis Marin et comportait quatre autres membres : le député Emmanuel Brousse, le sénateur Paul Magny (Seine, Gauche démocratique), le procureur général près la Cour des comptes Maurice Bloch, et un conseiller d'État, Albert Tirman.¹²³⁰

Au terme des débats amorcés en décembre 1922, de nouvelles dispositions relatives aux compressions de personnel furent insérées à la loi de finances pour 1923. Celles-ci faisaient figure de compromis entre les diverses positions exprimées. Son article 102 disposait en effet qu'il « serait procédé à la suppression de 15 000 fonctionnaires de l'État » en 1923. S'il était spécifié que ces compressions seraient menées « dans les

¹²²⁸ Séance du jeudi 25 janvier 1923, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 3 décembre 1922, p. 380-381 – Voir une version longue de ces échanges en annexe n°36, p. 754.

¹²²⁹ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 184-185.

¹²³⁰ Rapport du président du Conseil et du ministre des Finances au président de la République française et décret du 1^{er} août 1923, *Journal officiel*, 4 août 1923, p. 8115-8116.

conditions prévues par l'article 77 de la loi de finances du 31 décembre 1921 », les parlementaires avaient toutefois prévu la création des commissions proposées par Léon Blum dans toutes les administrations de l'État, « y compris les administrations autonomes », au cours du mois suivant la promulgation de la loi de finances. Chaque commission, composée « par parties égales » de représentants des organisations du public, de membres représentant l'administration et de représentants du personnel, devait élaborer son rapport dans les trois mois suivant sa constitution. L'article disposait, en outre, que la commission Marin serait chargée de la centralisation de ces rapports et de la réalisation d'une synthèse pour le gouvernement dans les trois mois suivant leur réception.¹²³¹ En réalité, ce fut de nouveau le comité Bloch qui procéda à la répartition des 15 000 nouvelles suppressions. Il alla cette fois encore au-delà des demandes des députés en prescrivant la compression de 19 882 unités. La publication, le 4 janvier 1923, de cette répartition entérinait ainsi l'échec d'une mise en relation des compressions de personnel et de la réforme administrative qui voulait que les premières découlent de la seconde¹²³².

Les compressions quant à elles furent un succès. Répondant à une question écrite le 27 mars 1923, le ministre des Finances annonçait que « dans le courant de l'année 1922, l'effectif total des personnels civils de tous ordres rémunérés par l'État [avait] été réduit de 48 696 unités »¹²³³. Dans le rapport qui précédait le décret du 30 décembre 1923, le président du Conseil et le ministère des Finances révisaient cette évaluation provisoire à la hausse et donnaient quelques précisions quant aux compressions de 1923 :

« Après pointage minutieux opéré sur place, au cours de l'année 1923, par le comité supérieur d'enquête (...) il a été reconnu qu'en réalité les résultats acquis d'une manière définitive en 1922 s'élevaient à 51 797 unités. Ils ont été, par conséquent, supérieurs de 3 101 unités au total provisoire (48 906 unités) indiqué en janvier 1923. En ce qui concerne la répartition du contingent de 1923 (...) les résultats obtenus feront l'objet de communications aux commissions financières des chambres aussitôt qu'ils auront pu être récapitulés. Nous sommes toutefois en mesure de donner dès maintenant l'assurance que la plupart des suppressions envisagées ont été d'ores et déjà réalisées. »¹²³⁴

Le tableau I.16 *infra* récapitule l'ensemble des compressions réalisées par la loi portant fixation du budget pour 1922, et les répartitions proposées par le comité Bloch en vertu de l'article 77 de cette même loi et de l'article 102 de celle de 1923 :

¹²³¹ Loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1923, *Journal officiel*, 1^{er} juillet 1923, p. 6175.

¹²³² Rapport du président du Conseil et du ministre des Finances au président de la République française et décret du 30 décembre 1923, *Journal officiel*, 4 janvier 1924, p. 135.

¹²³³ Réponse du ministre des finances à la question n°16924 déposée par Charles Barès, député de Haute-Garonne (Entente républicaine démocratique), le 26 février 1923, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 27 mars 1923, p. 1575.

¹²³⁴ Rapport du 30 décembre 1923, *op. cit.*, p. 135.

Tableau I. 16 : Bilan des compressions de personnel annoncées pour 1921-1923

	Compressions annoncées pour 1921-1923					Effet des compressions annoncées sur			
	Répartitions du comité supérieur d'enquête				Total des compressions annoncées 1921-1923	le solde 1914-1921		le volume 1921	
	(classement des départements par total décroissant des compressions annoncées 1921-1923)	Décret du 28 avril 1922	Décret du 30 déc. 1923	soit au total		Diminutions prévues en 1921 (rapport Bokanowski)	Rappel solde 1914-1921 (rapport Bokanowski)	solde après compressions	Effectifs 1921 (rapport Bokanowski)
Régions libérées	9 483	5 466	14 949	33 345	48 294	46 641	-1 653	46 641	103,5%
Chemins de fer	7 502	4 287	11 789	8 732	20 521	25 197	4 676	99 953	20,5%
Guerre	11 066	1 838	12 904	2 902	15 806	34 655	18 849	66 077	23,9%
Postes, télégraphes et téléphones	5 573	72	5 645	2 771	8 416	36 619	28 203	159 465	5,3%
Marine	4 917	1 267	6 184	1 595	7 779	-317	-8 096	39 445	19,7%
Finances	2 683	2 843	5 526	1 206	6 732	21 040	14 308	94 142	7,2%
Pensions	2 150	1 031	3 181	2 044	5 225	14 440	9 215	14 474	36,1%
Commerce et industrie	1 567	55	1 622	2 778	4 400	4 047	-353	4 595	95,8%
Travaux publics	1 255	550	1 805	696	2 501	1 640	-861	23 323	10,7%
Instruction publique	1 821	78	1 899	0	1 899	1 040	-859	151 147	1,3%
Ravitaillement	401		401	607	1 008	607	-401	607	166,1%
Justice	431	165	596	280	876	-297	-1 173	14 596	6,0%
Affaires étrangères	107	310	417	217	634	671	37	1 785	35,5%
Agriculture	278	81	359	24	383	1 919	1 536	10 314	3,7%
Intérieur	280	8	288	25	313	730	417	2 542	12,3%
Hygiène	180	27	207	22	229	1 007	778	1 007	22,7%
Travail	81	22	103	41	144	56	-88	1 567	9,2%
Colonies	6		6	118	124	-40	-164	1 246	10,0%
Comptes spéciaux (O.R.A. - O.R.I. service de la motoculture)*	2 096	1 593	3 689		3 689	(services mentionnés uniquement dans : * le décret du 28 avril 1922 ; ** le décret du 30 décembre) 1923			
Service d'Alsace et Lorraine**		189	189		189				
Total demandé	50 000	15 000	65 000						
Total indiqué dans les décrets	51 967	19 882	71 849						
Total calculé	51 877	19 882	71 759	57 403	129 162	189 655	60 493	732 926	18%

Source : d'après décret du 28 avril 1922 (JO du 6 mai 1922, repris dans "Duvergier" 1922, p. 183-184) ; décret du 30 décembre 1923 (JO du 4 janvier 1924, p. 135) ; Rapport Bokanowski [1921]

Ainsi, au terme de trois vagues de compressions successives, c'était environ 68% du solde des effectifs de 1921 par rapport à 1914 qui aurait été résorbé. Des suppressions annoncées dans le rapport Bokanowski aux compressions prescrites par les lois de finances pour 1922 et 1923, 129 162 emplois devaient être supprimées, soit 18% du volume qui avait été constaté pour 1921. Les départements les plus touchés par les compressions étaient, ici encore, d'abord ceux qui avaient été créés pendant la guerre (Régions libérées, Ravitaillement et, au sein du ministère du Commerce et de l'industrie, le service de la liquidation des stocks). Venaient ensuite les départements qui, existant auparavant, avaient vu le nombre de leurs agents s'accroître considérablement entre 1914 et 1921 (la Guerre, les chemins de fer de l'État, mais aussi les Finances, qui avaient été épargnés par les premières compressions de 1921).

Le détail des compressions, une fois mis en relation avec le volume des effectifs tel qu'il avait été présenté dans le rapport Bokanowski pour 1921, laisse néanmoins apparaître quelques incohérences. En effet, deux ministères – les Régions libérées et le Ravitaillement – auraient vu leurs effectifs diminuer dans de telles proportions que le nombre de leurs emplois supprimés aurait été supérieur au volume de leurs effectifs de 1921. Si la documentation consultée ne permet pas de l'expliquer, trois hypothèses complémentaires me semblent assez solides. La première relève du périmètre concerné : le rapport Bokanowski comparait les effectifs en 1914, en 1921 et indiquait les prévisions budgétaires pour 1922 sur la base d'un périmètre excluant les agents d'Alsace-Lorraine alors qu'il est vraisemblable qu'ils aient été inclus dans les annonces de compressions (c'est en tout cas certain pour les chemins de fer puisqu'ils étaient cités

dans les tableaux). La seconde hypothèse concerne les suppressions annoncées dans le rapport Bokanowski. Celles-ci se soldaient par une diminution de 41 988 unités de l'effectif constaté pour 1921 à l'effectif prévu pour 1922, au terme de 57 403 suppressions et 15 414 créations de postes (voir le tableau I.16 *supra*). Ces compressions étaient considérées comme acquises par les contemporains. Les parlementaires prenaient ainsi systématiquement pour point de départ une augmentation de 147 000 agents entre 1914 et 1922. André Guillois, en dressant un bilan des mesures de compressions opérées entre 1921 et 1924 dans la *Revue du droit public*, notait quant à lui que « déjà le gouvernement s'était assigné, pour l'année 1921, un programme de compressions très notables, lorsque, sur la proposition de la commission des finances de la Chambre », l'article 77 de la loi du 31 décembre 1921 « fut introduit ». Le juriste précisait en note que, « d'après les chiffres donnés dans l'état Bokanowski (à titre de prévision), une réduction de plus de 40 000 unités, affectant principalement les auxiliaires et les ouvriers, devait être réalisée au 1^{er} janvier 1922 »¹²³⁵. Or, aucune vérification ne semble avoir été faite concernant la réalisation de ces compressions. Le 27 mars 1923, le ministre des Finances notait ainsi que « pour l'année 1921, aucune statistique n'[avait] été tenue »¹²³⁶. Dès lors, il est tout à fait possible que toutes les suppressions amorcées n'aient pas été effectives. Enfin, rien, dans la documentation consultée, ne fait état de créations de postes parallèles aux vagues de compressions. Or, en l'absence de toute limitation législative aux recrutements au cours de cette période, il fait peu de doute que, tout en procédant aux compressions annoncées, certains ministères aient aussi bénéficié de nouvelles créations d'emplois. Si le total des compressions annoncées entre 1921 et 1923 mérite d'être retenu, c'est donc plus comme une représentation des intentions des pouvoirs exécutif et législatif que comme le nombre de suppressions d'emplois effectivement réalisées au cours de la période. Celui-ci se trouve ainsi vraisemblablement compris entre un minimum d'environ 70 000 (correspondant aux suppressions présentées comme effectives par le ministre des Finances) et un maximum de 129 162 (correspondant à une application drastique de toutes les compressions annoncées). En tout état de cause, intentions et réalisations étaient totalement inédites : pour la première fois une politique de réduction globale des effectifs était mise en œuvre.

Les économies par la réforme ?

Tandis que la réduction des effectifs faisait l'unanimité, la méthode choisie fit néanmoins l'objet de quelques critiques de la part des promoteurs de la réforme administrative. Maxime Leroy, considérait ainsi la subordination de toute simplification administrative à des « suppressions de fonctionnaires » comme un « préjugé

¹²³⁵ André GUILLOIS, « 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*, vol. 51, n° 2, 1924, p. 253.

¹²³⁶ Réponse du ministre des Finances à la question n°16924, *op. cit.*, p. 1575.

populaire ». Favorable à la réalisation d'économies, et à la diminution du nombre des fonctionnaires, il considérait que cette dernière ne pouvait que « résulter d'une réforme des services eux-mêmes » :

« Les économies et les simplifications suivront la réorganisation.

Moins de fonctions, célérité.

Moins de fonctionnaires : économie.

Ne penser qu'à abaisser le nombre des fonctionnaires, c'est vouloir traiter la crise des services publics par la méthode la plus paresseuse.

Donc aggraver le désordre sous le prétexte d'améliorer notre état administratif. »¹²³⁷

En l'occurrence, si elle ne fut pas sollicitée dans le cadre de ces compressions, la commission Marin mena ses travaux en parallèle. Le 26 avril 1923, le ministre des Finances écrivit à son président afin de lui demander – après « 8 mois » d'une « enquête approfondie dans les différents ministères » – la communication de ses résultats. Charles de Lasteyrie précisait qu'au « moment où la discussion du budget [allait] s'ouvrir », il attendait « une réponse le plus tôt possible » concernant les « propositions concrètes » que Louis Marin souhaitait « voir soumettre au gouvernement »¹²³⁸. Une dizaine de jours plus tard, le ministre écrivait à Maurice Bloch, pourtant membre de la commission, pour lui faire part d'une demande de son président concernant « la mise au point des documents recueillis et des travaux de la commission ». Celle-ci nécessitant « un effort de synthèse », Louis Marin demandait « la collaboration de fonctionnaires ». Le ministre des Finances considérait que les « auditeurs à la Cour des comptes seraient tout particulièrement qualifiés pour fournir » à la commission Marin une telle collaboration. C'est pourquoi il demandait alors que le premier président à la Cour des comptes veuille bien désigner « dans le plus bref délai possible, deux auditeurs pour » cette mission.¹²³⁹ Le premier rapport de la « commission des réformes » fut publié le 10 décembre suivant au *Journal officiel*.¹²⁴⁰ Il distinguait deux « méthodes essentielles » en « matière d'économies » :

« D'une part, les *compressions* de crédits et de personnel, sans toucher aux cadres anciens et habituels des services, à leur statut, à leurs méthodes de travail ; d'autre part, la *réforme* et transformation des services existants, de leurs organes, de leurs pouvoirs, de leurs procédures. »¹²⁴¹

Surtout, quelle que soit la méthode, une étude approfondie de la situation était considérée comme indispensable. D'un côté, « une connaissance exacte des besoins du pays » était nécessaire « afin d'éviter des compressions trop faciles mais illusoire, en crédits ou en personnel, qu'il [faudrait] ensuite rétablir ». De l'autre, une « connaissance

¹²³⁷ Maxime LEROY, *Vers une république heureuse*, Paris, Éditions du « Progrès civique », 1922, p. 128.

¹²³⁸ Lettre du ministre des Finances au président de la commission des économies, Paris, 26 avril 1923, CAEF, Fonds Cabinets, 1A387.

¹²³⁹ Lettre du ministre des Finances au premier président et procureur général près la Cour des comptes, Paris, 7 mai 1922, CAEF, 1A387.

¹²⁴⁰ COMMISSION DES RÉFORMES, *Premier rapport adressé à M. le Ministre des Finances*, extrait du *Journal officiel* du 10 décembre 1923 (annexe administrative), Paris, Impr. des Journaux officiels, 1923.

¹²⁴¹ *Ibid.*, p. 885.

beaucoup plus approfondie des besoins de la nation et de l'état de l'administration » s'imposait à toute réforme pour que les économies se traduisent aussi par des améliorations. En outre, ces deux méthodes qui, « en temps normal » devraient être « appliquées simultanément » du fait d'une tendance naturelle à l'augmentation abusive des crédits de personnel et d'organes accessoires, s'imposaient désormais comme une impérieuse nécessité du fait de la croissance des dépenses pendant la guerre et depuis la fin des hostilités.¹²⁴²

Aucune allusion n'était faite en revanche, ni au nombre global des fonctionnaires, ni (surtout) à la nécessité ou non d'une statistique les concernant. De fait, le rapport proposait le premier « échelon » d'un « plan de réformes » de grande ampleur qui, réalisé dans un but d'économies, ne visait pas directement une diminution d'effectifs pour elles-mêmes, mais bien des révisions ou des suppressions d'organes administratifs, considérés comme inutiles ou inefficaces. Dès lors, le but était d'obtenir une réduction des effectifs par la réforme des structures de l'administration à défaut de celle de son fonctionnement. En ce sens le rapport Marin changeait la perspective en ne plaçant plus les fonctionnaires au centre des mesures proposées. Il s'agissait principalement de propositions de suppression de services : soit par départementalisation (suppression des tribunaux et prisons d'arrondissements principalement) ; soit par régionalisation (suppression des conseils de préfecture par exemple) ; ou encore par regroupement de doubles emplois (passage au civil des établissements pénitentiaires militaires par exemple). Le rapport préconisait aussi la suppression des sous-préfectures ; des recettes des finances ou d'un certain nombre de perceptions, la diminution du nombre des Cours d'appel ; de certaines directions et recettes principales des Douanes ; ou encore la « fusion des écoles dans les petites agglomérations » et l'« unification des services de la sûreté ». Enfin, l'organisation gouvernementale faisait aussi l'objet de quelques développements que les auteurs plaçaient dans la catégorie des réformes la « plus profonde et la plus décisive ». Ils préconisaient ainsi la « suppression de tous les secrétariats d'État » (Postes et télégraphes, Marine marchande, Aéronautique, Enseignement technique) dont la seule utilité était « d'accroître d'une unité d'effectif gouvernemental » ; ainsi que celle du ministère de l'Hygiène, par rattachement de ses directions à leurs anciens ministères. Enfin, la commission préconisait la réorganisation des services de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, des Travaux publics et du Travail au sein d'un « ministère du Travail national ou de l'Économie nationale » ; la transformation du ministère des Travaux publics en ministère des Communications ; et la création d'un département « de l'Afrique du Nord et des colonies » qui regrouperait des services dispersés aux Affaires étrangères et à l'Intérieur.

Au terme du rapport, la commission enjoignait le gouvernement à procéder de façon à ce que les « réalisations soient entreprises pour le succès de la réforme administrative elle-même ». Dès lors, l'ardente nécessité financière des économies devait compter avec

¹²⁴² *Ibid.*, p. 885-886.

le risque de découragement que tous « bouleversements brutaux » pourraient entraîner¹²⁴³. Si le dépôt du rapport Marin semblait ainsi entériner un changement de méthode dans la poursuite des économies, celles-ci restaient la priorité et c'était bien l'urgence financière qui, ayant guidé les gouvernements précédents, continua de présider aux réalisations des gouvernements suivants. Ainsi, si les travaux de la commission Marin devaient, au terme de l'article 102 de la loi de finances du 30 juin 1923, reposer sur les rapports de commissions paritaires constituées au sein de chaque département ministériel, celles-ci ne virent le jour qu'entre janvier et avril 1924 et leurs travaux ne donnèrent lieu à aucune réalisation concrète¹²⁴⁴. La seule application immédiate du rapport Marin consista en une réorganisation gouvernementale à la faveur d'un remaniement du cabinet Poincaré – au sein duquel Louis Marin fut nommé ministre des Régions libérées. Furent alors supprimés les sous-secrétariats d'État ainsi que le ministère de l'Hygiène. Les services de ce dernier furent alors rattachés au ministère du Travail (jusqu'à une nouvelle création d'un ministère de la Santé publique en 1930)¹²⁴⁵. En outre le monopole des allumettes fut « aboli en principe » tandis que quelques prisons militaires étaient fermées¹²⁴⁶.

L'impératif financier restait toutefois plus que jamais d'actualité. Il l'était d'autant plus que la question des traitements, laissée en suspens depuis 1920, se posa de nouveau avec une certaine urgence. En effet, selon François Perroux, entre le début des travaux de la commission Hébrard (avril 1919) et mars 1924, l'indice des prix était passé de 148 à 400 environ.¹²⁴⁷ Dès le mois d'avril 1923, divers groupements de fonctionnaires avaient ainsi réclamé au ministre des Finances des augmentations de traitement en vertu du « renchérissement général du prix de la vie »¹²⁴⁸. Le principe d'un relèvement des traitements avait été rapidement admis sans être toutefois immédiatement mis en œuvre.¹²⁴⁹ De surcroît, une nouvelle revendication potentiellement coûteuse pour l'État avait fait son apparition : celle d'une révision des pensions civiles. L'inflation galopante de la période ayant conduit à une dépréciation des pensions, les revendications croissantes de mouvements de retraités de l'État conduisirent à l'élaboration de divers projets de réforme de la loi de 1853 au début des années 1920. Comme le rappelle Élise

¹²⁴³ *Ibid.*, p. 953.

¹²⁴⁴ André GUILLOIS, « La question des économies [mai 1924] », *op. cit.*, p. 261-262 ; Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 191-192.

¹²⁴⁵ Didier RENARD, « Logiques politiques et logiques de programme d'action », *op. cit.*, p. 36 ; Bernard FRIOT, « Les ministères sociaux et leurs services centraux de 1946 à nos jours », *op. cit.*, p. 144-145.

¹²⁴⁶ Henry PUGET, « Un programme de réformes et d'économies : le rapport Marin », *Revue des sciences politiques*, XLVII, Juin 1924, p. 296.

¹²⁴⁷ François PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires* [1933], *op. cit.*, p. 35.

¹²⁴⁸ Lettre du ministre des Finances au ministre du Travail, Paris, 25 avril 1923, CAEF, Cabinet, 1A387. (Le ministre contactait alors son homologue des statistiques afin de prendre la mesure de l'augmentation réelle des prix afin de vérifier la justesse des échelles fixées en 1919-1920. C'est le lendemain qu'il pria Louis Marin de lui faire parvenir rapidement les résultats des travaux de la commission des réformes).

¹²⁴⁹ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 226.

Feller, c'est sur cette question que le gouvernement Poincaré fut mis en minorité par « une Chambre qui lui [était] en principe toute acquise » le 29 mars 1924. « Soucieux de conclure avant les législatives », le nouveau cabinet fit ainsi adopter la loi du 14 avril 1924, refondatrice du régime des pensions des fonctionnaires¹²⁵⁰. Il s'agissait de la première loi, depuis celle de 1905 sur la communication des dossiers, qui concernât l'ensemble des agents permanents de l'État, civils ou militaires. En effet, selon son article premier, la loi s'appliquait :

« Aux fonctionnaires civils et aux employés appartenant au cadre permanent de l'administration ou des établissements de l'État, aux militaires et marins de tous grades des armées de terre et de mer, au personnel civil admis au bénéfice de la législation des pensions militaires, ainsi qu'à leurs veuves et leurs orphelins. »¹²⁵¹

Si les personnels auxiliaires temporaires ainsi que les ouvriers titulaires de l'État restèrent en dehors de ces dispositions, cette loi unifiait ainsi les régimes de retraites civil et militaire en y incorporant les auxiliaires permanents. Dès lors, Élise Feller souligne que cette loi – tant du fait de la croissance des effectifs que par ses « dispositions (...) plus généreuses que les précédentes pour les invalides, les veuves et les orphelins » – conduisit à « un élargissement considérable du nombre de pensionnés. D'environ 300 000 en 1914, il s'[éleva] à 535 000 en 1930, et à 600 000 en 1938 »¹²⁵².

Dans un contexte plus que tendu pour les finances publiques, si le gouvernement envisageait de donner satisfaction à certaines revendications des fonctionnaires et pensionnés de l'État, c'était parce qu'il envisageait de les compenser par des économies très importantes. Quelques semaines après la publication du rapport Marin, le gouvernement Poincaré avait en effet déposé à la Chambre un projet de loi « ayant pour objet la réalisation d'économies, la création de nouvelles ressources fiscales et diverses mesures d'ordre financier ». Âprement discuté, ce projet accordant au gouvernement la possibilité de procéder à des économies par décret devint la loi du 22 mars 1924, dont l'article premier disposait que :

« Des réductions dont le total ne devra pas être inférieur à 1 milliard de francs seront effectuées en 1924 sur les dépenses de l'État. Le gouvernement est autorisé, pendant les quatre mois qui suivront la promulgation de la présente loi, à procéder par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été approuvés en conseil des ministres, à toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation de ces économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des

¹²⁵⁰ Élise FELLER, « L'entrée en politique d'un groupe d'âge : la lutte des pensionnés de l'État dans l'entre-deux-guerres et la construction d'un "modèle français" de retraite », *Le Mouvement social*, n° 190, Mars 2000, p. 41-42.

¹²⁵¹ Loi du 14 avril 1924 portant réforme du régime des pensions civiles et des pensions militaires, *Journal officiel*, 15 avril 1924, p. 3495.

¹²⁵² Élise FELLER, « L'entrée en politique d'un groupe d'âge », *op. cit.*, p. 42-43. Dans un article sur « l'inflation de la dette viagère » paru en 1930, *Le Temps* évaluait (d'après une source inconnue) le « nombre d'agents de l'État affiliés au régime général des retraites » à « 475 000 en 1907 » pour « 570 000 aujourd'hui » tandis que le nombre des titulaires de pension était évalué à 520 000 pour 317 000 en 1914. Voir : « L'inflation de la dette viagère », *Le Temps*, 22 mars 1930.

modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans un délai de six mois. »¹²⁵³

Pour Louis Rolland, entre-temps devenu professeur à la faculté de droit de Paris, ce texte n'autorisait pas des « décrets-lois » puisque les décrets devaient être validés par une « sanction législative », mais son imprécision faisait qu'il n'était « ni satisfaisant du point de vue politique ni du point de vue juridique ». Le juriste considérait en effet que, pour être acceptable, l'article aurait dû disposer d'un cadre législatif préalable aux économies – par la précision des chapitres du budget sur lesquels ces dispositions pouvaient s'appliquer par exemple. Louis Rolland considérait en effet comme « fort élastiques » et de ce fait bien trop « vagues » les notions de « réforme et simplifications administratives ». En note de bas de page, il allait plus loin en le qualifiant de « juridiquement très incorrect et politiquement dangereux », en renvoyant à une déclaration d'Henry de Jouvenel qui, au Sénat, craignait que ce texte, permette peut-être un jour « à un républicain (...) d'invoquer, pour des décrets moins parlementaires et dans son intérêt personnel, la loyauté de la vie de M. Poincaré et le vote du Sénat républicain » comme un précédent¹²⁵⁴. Revenant à l'exposé des motifs, Louis Rolland expliquait que le gouvernement avait demandé ces pouvoirs spéciaux afin de procéder à de multiples réformes et simplifications qui, pour certaines, nécessiteraient de « toucher un texte législatif en vigueur ». Pour le juriste, l'urgence des économies à réaliser, dans un contexte d'aggravation de la dépréciation de la monnaie que le gouvernement entendait juguler par un rétablissement de l'équilibre budgétaire, justifiait la demande du gouvernement¹²⁵⁵. De même, Henry Puget, auditeur au Conseil d'État, considérait quant à lui qu'en dépit des critiques qui lui avaient été adressées, la procédure des « décrets *sui generis* appelés décrets-lois » avait pour avantage de permettre « au gouvernement de comprimer les dépenses avec une certaine vigueur »¹²⁵⁶. Pour Louis Rolland, le problème résidait principalement dans le fait que le président du Conseil s'étant « refusé à donner des précisions sur ses intentions » à la Chambre, il ne faisait aucun doute que les réformes proposées par la commission Marin n'étaient pas les seules qu'il envisageait d'appliquer puisqu'elles ne permettaient pas de dépasser 485 à 560 millions d'économies¹²⁵⁷. Une chose est toutefois certaine, le gouvernement entendait s'assurer de la pérennité des économies réalisées par les compressions de personnel. En effet, l'article 2 de la loi du 22 mars 1922 concernait la question des effectifs :

¹²⁵³ Loi du 22 mars 1924 ayant pour objet la réalisation d'économies, la création de nouvelles ressources fiscales et diverses mesures d'ordre financier, *Journal officiel*, 23 mars 1924, p. 2754.

¹²⁵⁴ Louis ROLLAND, « 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*, vol. 51, n° 1, 1924, p. 74.

¹²⁵⁵ *Ibid.*, p. 70-73.

¹²⁵⁶ Henry PUGET, « Un programme de réformes et d'économies [1924] », *op. cit.*, p. 297.

¹²⁵⁷ Louis ROLLAND, « Le projet du 17 janvier [1924] », *op. cit.*, p. 70-73.

« À partir de la promulgation de la présente loi et jusqu'à la fin de l'exercice 1924, il ne sera procédé dans les services publics de l'État à aucune création d'emploi, ni à aucun recrutement de personnel supplémentaire ou auxiliaire, sauf en ce qui concerne les emplois réservés aux victimes de la guerre.

Toutefois, en cas de nécessité exceptionnelle de service, dans la limite des lois existantes et des crédits votés par les Chambres, des dérogations pourront être apportées aux prescriptions du paragraphe précédent par des décrets contresignés par le président du conseil et le ministre des Finances. »¹²⁵⁸

La victoire du Cartel des gauches aux élections législatives des 11 et 25 mai suivants empêcha le gouvernement de faire usage des décrets-lois. Le dernier ministre des Finances de Poincaré, Frédéric François-Marsal, avait pourtant préparé et fait approuver plusieurs décrets qui comprenaient « uniquement des compressions budgétaires, résultat d'une gestion plus économique des divers services de l'État dans le cadre des lois existantes ». Prenant soin de réserver « toutes les autres économies jusqu'à la constitution du prochain cabinet », le gouvernement assurait avoir procédé « sans engager aucune réforme administrative et simplement par compressions de dépenses »¹²⁵⁹. Ces décrets, validés en conseil des ministres des 30 mai et 1^{er} juin 1924, furent publiés au *Journal officiel* des 31 mai, 1^{er} et 2 juin suivants.

Dès le 17 juin 1924, dans sa déclaration ministérielle à la Chambre et au Sénat, le nouveau président du Conseil, Édouard Herriot, annonça à la Chambre, non seulement l'abrogation de l'article 1^{er} de la loi du 14 avril mais aussi son refus de voir sanctionner les décrets pris en exécution de cet article par le gouvernement précédent.¹²⁶⁰ Le Cartel ayant été en partie élu sur une campagne de défense des fonctionnaires et d'opposition aux mesures de compressions, les fonctionnaires obtinrent, le même jour une reconnaissance de fait de leurs syndicats qui, si elle ne fut « pas définitivement acquise en 1924 », entraîna toutefois un changement de rapport de force. En effet, dans sa déclaration ministérielle, Édouard Herriot annonça aussi que le gouvernement n'interdisait pas « l'organisation professionnelle » aux fonctionnaires et que, de ce fait, il leur accordait « le droit syndical ». Cette annonce se traduisit, notamment, dans une célèbre circulaire du ministre de l'Intérieur, Camille Chautemps, adressée aux préfets le 25 septembre 1924. Ce dernier estimait que des « rapports réguliers et confiants » avec les groupements de fonctionnaires seraient « utiles à la bonne marche des services et à la paix sociale ». Toujours illégaux, les syndicats de fonctionnaires bénéficiaient ainsi d'une reconnaissance de fait qui était donc basée, non sur leur « légalité », mais sur leur « légitimité reconnue par le gouvernement ». Jeanne Siwek-Pouydesseau souligne ainsi

¹²⁵⁸ Loi du 14 avril 1924, *op. cit.*, p. 3495

¹²⁵⁹ Communiqué du conseil des ministres du 22 mai 1924 cité par André GUILLOIS, « La question des économies : les simplifications et les réformes administratives [suite] », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 51, n^o 3, 1924, p. 458.

¹²⁶⁰ *Ibid.*, p. 459-460.

que l'accession du Cartel au pouvoir « permet aux syndicats de fonctionnaires de renforcer considérablement leurs effectifs »¹²⁶¹.

Sur la question des économies en revanche, le Cartel s'inscrivait dans une certaine continuité avec les gouvernements précédents. D'abord, l'article 2 en vertu duquel tout recrutement était proscrit durant l'exercice 1924 ne fut pas remis en cause. Ensuite, et surtout, le gouvernement fut rapidement amené à relancer la politique de compressions des effectifs. Dès le 29 juillet 1924, le gouvernement Herriot avait institué une nouvelle commission de révision des traitements présidée, cette fois encore, par le vice-président du Conseil d'État Henry Hébrard de Villeneuve¹²⁶². Le lendemain, tout en se réjouissant de sa création, Vincent Auriol – une des « étoiles montantes de la SFIO », proche de Léon Blum¹²⁶³, président de la commission des finances de la Chambre – insista auprès du gouvernement pour que les travaux concernant les traitements soient menés en parallèle d'une réactivation des « commissions tripartites dont la Chambre [avait] décidé la constitution par l'article 102 de la loi de finances de 1923 ». Il s'agissait ainsi de dégager des économies qui compenseraient « dans une certaine mesure, les dépenses résultant » d'un relèvement des traitements.¹²⁶⁴ La commission obtint immédiatement l'assurance du ministre des Finances que les travaux des deux organismes seraient menés de front. Quelques mois plus tard, au sortir d'une conférence réunissant le président du Conseil, le ministre des Finances, les présidents des commissions financières ainsi que les rapporteurs au budget du Parlement, le gouvernement fit explicitement le lien entre traitements et compressions :

« Trois hauts fonctionnaires seront désignés par le conseil des ministres avec des pouvoirs très étendus pour rechercher les compressions de personnel qui peuvent être opérées dans toutes les administrations. (...) D'autre part, la conférence a été amenée à envisager la suppression d'un certain nombre d'emplois ; pour la première année, 20 000 de ces suppressions sont prévues. »¹²⁶⁵

¹²⁶¹ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 233 et 238-239.

¹²⁶² *Ibid.*, p. 226.

¹²⁶³ Frédéric MONIER, « Cartel des gauches et gouvernements radicaux (1924-1926 et 1932-1934) », dans Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France*. Volume 2, *XX^e siècle : à l'épreuve du pouvoir*, Paris, La Découverte, 2005, p. 230.

¹²⁶⁴ Séance du mercredi 30 juillet 1924, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 31 juillet 1924, p. 2857.

¹²⁶⁵ Déclaration du ministre des Finances reprise dans « La révision des traitements des fonctionnaires », *Le Temps*, 12 octobre 1924. – Voir la reproduction en annexe n°37, p. 757, qui comprend aussi celle de « La révision des traitements. Où en sommes-nous ? », *l'Humanité*, 12 octobre 1924. Cet article paru dans ce qui, après la scission du congrès de Tours en 1920, était devenu l'organe du parti communiste mérite une attention particulière car il atteste de l'ampleur du consensus concernant les compressions. En effet, ce qui était contesté par les communistes, c'était les modalités éventuelles de l'application des compressions et non leur pertinence en elles-mêmes. Ce consensus est d'autant plus remarquable que les communistes ne se privaient pas par ailleurs de contester la plupart des politiques d'un Cartel qui, lui-même, était divisé sur de nombreuses questions, dont les modalités de l'assainissement financier. Sur les dissensions au sein du Cartel et l'opposition communiste, voir : Frédéric MONIER, « Cartel des gauches et gouvernements radicaux », *op. cit.*, p. 228-233 ; du même auteur, voir la section « Les résistances au Cartel » dans Frédéric MONIER, *Les années 20*, Paris, Le livre de poche, 1999, p. 107-116 ; pour une mise

Comme le note Stéphane Rials, élu en « protecteur de tous les petits fonctionnaires », le Cartel se contenta finalement de ralentir le mouvement « sans l'arrêter tout à fait »¹²⁶⁶. Ayant annoncé, lors de l'abrogation de l'article 1^{er} de la loi du 14 avril 1914, qu'il lui paraissait de « mauvaise méthode de fixer a priori le montant total des économies à réaliser sans connaître le programme et la nature de ces économies », le gouvernement en revenait toutefois aux compressions forfaitaires¹²⁶⁷. En les présentant ainsi comme « inséparable d'une révision à la hausse des traitements », le gouvernement Herriot se heurta, comme le souligne Stéphane Rials, « à la critique de certains de ses électeurs de la veille ; mais il aboutit pourtant à des résultats non négligeables »¹²⁶⁸.

L'expérience fut toutefois de courte durée : au terme de six changements de cabinets, Raymond Poincaré revint au pouvoir en 1926, à la tête d'une coalition d'« Union nationale » bien décidée à reprendre les projets là où le président du Conseil les avait laissés en 1924. Il cumula d'ailleurs les fonctions de président du Conseil avec celles de ministre des Finances.

À l'occasion du vote d'une loi portant ouverture de crédits supplémentaires et création de nouvelles ressources fiscales pour l'exercice 1926, le gouvernement obtint de nouveau l'autorisation de procéder à la « réalisation d'économies » (sous-titre présent dans le *Journal officiel*) par décret :

« Le gouvernement est autorisé à procéder par décrets, jusqu'au 31 décembre 1926, à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans un délai de trois mois. »¹²⁶⁹

Le cabinet Poincaré entendait ainsi mettre en œuvre un redressement financier sur les bases que le président du Conseil avait définies dès 1924 et que Jacques Rueff, avait formalisées dès avril 1925 dans un article de la *Revue politique et parlementaire*. Polytechnicien (X1919S), entré à l'inspection des Finances en 1923, l'économiste fut en effet recruté comme chargé de mission au cabinet du président du Conseil de septembre 1926 à février 1927¹²⁷⁰. Sa communauté de vue avec Raymond Poincaré sur

en perspective, on consultera le désormais classique Jean-Noël JEANNENEY, *Leçon d'histoire pour une gauche au pouvoir. La faillite du Cartel, 1924-1928*, Paris, Seuil, 1977.

¹²⁶⁶ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, op. cit., p. 196.

¹²⁶⁷ André GUILLOIS, « La question des économies [août 1924] », op. cit., p. 460.

¹²⁶⁸ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, op. cit., p. 196.

¹²⁶⁹ Loi portant ouverture de crédits supplémentaires, au titre du budget général de l'exercice 1926 et création de nouvelles ressources fiscales pour la couverture de ces dépenses et la dotation d'une caisse d'amortissement, *Journal officiel*, 4 août 1926, p. 8786.

¹²⁷⁰ Voir Bertrand Blancheton, « Jacques Rueff (1896-1978) » dans Fabien CARDONI, Nathalie CARRÉ DE MALBERG et Michel MARGAIRAZ (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009*, op. cit., p. 440-441 ; ainsi que le chapitre 1 « Le miracle Poincaré » de Kenneth MOURÉ, *La politique du franc Poincaré*, op. cit., p. 33-92.

les « conditions du salut financier » n’y était certainement pas pour rien. Il considérait en effet que :

« Pour stabiliser notre monnaie, il faut s’opposer à la variation d’un au moins, et si possible plusieurs de ces trois éléments : prix, circulation, change.

a) Les prix. – Les faits prouvent l’impossibilité d’agir directement sur le niveau des prix.

b) La circulation. – Il faut s’opposer d’une manière absolue à l’augmentation de la circulation fiduciaire.

Pour cela :

a) Éviter l’inflation d’État par un budget rigoureusement équilibré.

b) Éviter l’inflation commerciale. »¹²⁷¹

Jacques Rueff ajoutait, de surcroît, qu’il était nécessaire, non seulement de stabiliser le franc, mais aussi d’en augmenter la valeur (afin que les spéculateurs étrangers ne « jettent pas en masse [les francs qu’ils avaient achetés] sur le marché »). Surtout, il concluait qu’un tel programme ne pourrait « être appliqué que par un ministre disposant d’une autorité absolue et ayant annoncé, à l’avance, son ferme propos d’abandonner le pouvoir, si le moindre de ses avis venait à être négligé »¹²⁷². Dans un même ordre d’idée, un Comité des experts¹²⁷³ chargé, par le dernier gouvernement du Cartel le 31 mai 1926, d’établir « un programme de stabilisation monétaire et financière »¹²⁷⁴ avait abouti à une conclusion similaire concernant la question de l’équilibre du budget. Dans le rapport que le comité remit au gouvernement le 4 juillet (deux semaines avant la chute du cabinet) le « Comité [estimait] que l’heure des demi-vérités [était] passée », les auteurs du rapport affirmaient que :

« Le déficit budgétaire, joint à la charge des réparations, a provoqué l’abus des émissions de titres et un mal pire encore : l’inflation. Celle-ci a engendré la hausse des changes et la hausse des prix qui, à leur tour, en ébranlant la Trésorerie et, en compromettant l’équilibre du budget, provoquent de nouveau l’inflation. »¹²⁷⁵

Œuvre du dernier gouvernement du Cartel, l’équilibre budgétaire avait été atteint dès 1926. En juillet, le comité des experts notait ainsi qu’un « effort sérieux [avait] été fait

¹²⁷¹ Jacques RUEFF, « Les conditions du salut financier », *Revue politique et parlementaire*, n° 365, Avril 1925, p. 5-6.

¹²⁷² *Ibid.*, p. 8 et 10-11.

¹²⁷³ Le comité était composé de : « MM. Sergent, ancien sous-secrétaire d’État au ministère des Finances, ancien sous-gouverneur de la Banque de France (Président) ; Duchemin (président de la CGPF) ; Fougère (président de l’Association nationale d’expansion économique) ; Jèze (professeur à la faculté de droit de Paris) ; Lewandowski (administrateur-directeur du Comptoir national d’escompte de Paris) ; Masson (directeur général des affaires financières du Crédit lyonnais) ; Moreau (directeur général de la banque d’Algérie) ; Oudot (directeur de la banque de Paris et des Pays-Bas) ; de Peyerimhoff (président du Comité central des houillères de France) ; Philippe (associé de la maison Lazard frères et Cie) ; Picard (sous-gouverneur de la banque de France) ; Rist (professeur à la faculté de droit de Paris) ; Joseph Simon (vice-président de la Société générale) », *Rapport du Comité des experts*, Paris, Imprimerie nationale, 1926, p. 3.

¹²⁷⁴ Kenneth MOURÉ, « Poincaré avait-il besoin de connaissances économiques pour sauver le franc ? », *Histoire@Politique*, n° 16, 2012 : <http://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=16&rub=dossier&item=158>.

¹²⁷⁵ *Rapport du Comité des experts*, *op. cit.*, p. 5 et 8.

pour que le budget de 1926 soit en équilibre », tout en précisant que la « marge d'excédents de recettes [était] très faible : 160 millions de francs sur un total de 37 milliards, soit environ 0,43% ». Dès lors, le comité avait incité le gouvernement à prendre des mesures d'économies et d'augmentations de recettes afin d'assurer le « maintien de l'équilibre réel du budget » qui restait très fragile. Il rappelait « qu'un rapport [avait] été présenté par la Commission instituée par le décret du 3 août 1922 » et qu'il semblait « ne pas avoir eu de suite ». Le comité des experts faisait siennes les conclusions de la commission des réformes et considérait qu'il ne pouvait « y avoir d'économies réelles qu'à la condition de moderniser et de simplifier les méthodes administratives, de fusionner des services, parfois de supprimer des services entiers ». Il préconisait alors la constitution d'une « commission spéciale, peu nombreuse, composée d'administrateurs expérimentés [qui] devait être chargée de provoquer la suppression de tous les organismes publics inutiles »¹²⁷⁶.

La question des économies étaient d'autant plus prégnante que la question des traitements, toujours pas réglée, commençait à s'accompagner d'une crise de recrutement dans la haute fonction publique. Dans son rapport, le comité des experts avait produit une « note sur la situation du personnel de l'administration des Finances » afin d'alarmer le gouvernement concernant un effet pervers de la progressivité appliquée aux relèvements depuis 1919. Le Comité signalait en effet de nombreuses démissions au sein des personnels de direction et des vacances encore plus nombreuses parmi les rédacteurs et rédacteurs principaux, ainsi que dans les cadres des agents des contributions directes. Le Comité insistait sur l'importance de ces agents de contrôle pour « le rendement de l'impôt » et invitait le gouvernement à faire en sorte de leur donner « une situation matérielle indispensable à leur autorité et à leur indépendance »¹²⁷⁷. La loi du 3 août 1926 disposait ainsi, outre la possibilité de procéder à des économies par décrets, qu'une revalorisation serait effectuée de façon à ce que tous les traitements atteignent, au minimum, un triplement par rapport à leur niveau d'avant la revalorisation de 1919. Les prix ayant été multipliés par plus de cinq entre 1914 et 1926, il ne s'agissait pas d'une solution définitive mais d'une mesure d'urgence : « l'application de ce principe permit au gouvernement de relever, par des décrets pris à la fin de 1926, les traitements de certains personnels supérieurs qui ne percevaient pas encore des émoluments trois fois plus élevés que ceux qu'ils touchaient en 1919 »¹²⁷⁸. Au fil des mois, la question se posa néanmoins avec de plus en plus d'intensité. En décembre 1926, Georges Cahen-Salvador constatait qu'en donnant « le nécessaire aux plus modestes » afin de parer « au plus pressé », les gouvernements successifs avaient produit un resserrement de la hiérarchie des traitements, les hauts

¹²⁷⁶ *Ibid.*, p. 15-19.

¹²⁷⁷ *Ibid.*, p. 128.

¹²⁷⁸ François PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires* [1933], *op. cit.*, p. 43.

fonctionnaires voyant leur situation se dégrader considérablement au risque de voir se tarir le nombre des candidatures :

« Dans certains services, le mal est déjà fait ! Tandis que les postes élevés, ceux pour lesquels il faut, dans les circonstances que nous traversons, des caractères, des intelligences et des énergies, ils risquent de plus en plus de ne pouvoir trouver aucun titulaire. »¹²⁷⁹

En septembre 1927, Louis Marlio écrivait dans la *Revue des deux mondes* que « les hommes de premier plan se [faisaient] rare pour remplir les postes supérieurs, en même temps que [s'abaissait] progressivement le niveau des corps dans lesquels ils se [recrutaient] ». Après deux années passées au front, en 1917 cet ancien chef du cabinet d'Alexandre Millerand aux Travaux publics (1909) entré au Conseil d'État en 1910 comme maître des requêtes, était lui-même passé dans l'industrie privée¹²⁸⁰. Dix ans plus tard, il affirmait que « sans bruit, sans éclat » la disparition de « la classe des grands fonctionnaires » était en cours.¹²⁸¹

Équilibrer le budget tout en revalorisant les traitements imposait la réalisation d'économies très importantes. Fort des pouvoirs spéciaux que lui conférait l'article premier de la loi du 3 août, le gouvernement Poincaré s'y engagea dès son installation. En 1927, dans l'analyse qu'il faisait des réformes mises en œuvre depuis l'été 1926, Henry Berthélemy expliquait que ces mesures « [simplifièrent] l'administration sur un grand nombre de points » : « les règles générales [furent] débroussaillées » tandis que le « formalisme et la paperasserie [furent] réduits »¹²⁸². Ce point de vue était partagé par Roger Bonnard – élève de Léon Duguit, alors professeur de droit administratif à la faculté de droit de Bordeaux¹²⁸³ – pour qui le gouvernement Poincaré avait donné une interprétation fort élargie de l'objet du pouvoir réglementaire que lui conférait la loi. Des « suppressions et fusions d'emplois, d'établissements et de services », le

¹²⁷⁹ Georges CAHEN-SALVADOR, « La situation matérielle et morale des fonctionnaires », *Revue politique et parlementaire*, n° 385, Décembre 1926, p. 328 et 331.

¹²⁸⁰ Entré en 1917 à la Compagnie des produits chimiques d'Alais et de la Camargue (future Pechiney), dans les années 1920 il cumulait plusieurs fonctions, à la Chambre syndicale des forces hydroliques et au sein du Cartel international de l'aluminium (Aluminium association) notamment : Florence HACHEZ-LEROY, « Louis Marlio, 1878-1952 », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, p. 459-461.

¹²⁸¹ Louis MARLIO, « L'exode des hauts fonctionnaires », *Revue des deux mondes*, vol. 96, Septembre 1927, p. 402-403 ; deux mois plus tard, c'était au tour de Henri TRUCHY, « L'élite et la fonction publique », *Revue politique et parlementaire*, n° 397, Décembre 1927, p. 339-348 qui reprenait l'expression « exode des hauts fonctionnaires » ; l'article de L. Marlio fit l'objet d'un compte rendu dans « Recrutement des agents administratifs en France », *Revue internationale des sciences administratives*, I, n° 1-2, 1928, p. 120-122 ; tandis que les deux articles furent résumés dans Maurice RECLUS, « L'élite administrative [Feuilleton du *Temps*, Les idées et les lois] », *Le Temps*, 29 avril 1928.

¹²⁸² Henry BERTHÉLEMY, *Les réformes administratives et judiciaires de 1926 (textes et commentaires)*, Paris, Rousseau, 1927, p. I.

¹²⁸³ Voir Grégoire Bigot, « Bonnard, Roger (1878-1944) », Patrick ARABEYRE, Jean-Louis HALPÉRIN et Jacques KRYNEN (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français, op. cit.*, p. 105-107.

gouvernement aurait procédé à des « réformes administratives assez étendues »¹²⁸⁴. Entre le 13 août et le 31 décembre 1926, pas moins de 73 décrets furent pris en application de la loi du 3 août, conduisant à des économies importantes. Celles-ci furent obtenues par des mesures que le rapport Marin avait certainement inspirées, telles les suppressions ou régionalisations de certains services : les conseils de préfecture furent supprimés pour être remplacés par 22 conseils de préfecture interdépartementaux ; 106 arrondissements de sous-préfectures furent supprimés, ainsi que 70 secrétaires généraux de préfecture ; les tribunaux civils de première instance d'arrondissements furent remplacés par des tribunaux départementaux (227 suppressions) ; 153 recettes des finances furent supprimées, etc.¹²⁸⁵ Il s'agissait bien de réformer l'administration par des économies. Roger Bonnard dressait ainsi le constat suivant :

« La tendance paraît avoir été plutôt de vouloir les débarrasser d'éléments ayant perdu utilité ou efficacité. L'œuvre entreprise pourrait assez bien se comparer à un élagage de bois mort. Dans cet arbre touffu qu'est l'administration, au cours des années, certaines branches se sont développées et d'autres, au contraire, ont dépéri et même sont mortes. Ce sont surtout ces éléments à vie ralentie ou détruite que l'on a voulu éliminer de l'arbre administratif. »¹²⁸⁶

Cette fois, les suppressions semblent avoir été opérées sans qu'une diminution du nombre des fonctionnaires n'ait été fixée sur la base d'un objectif chiffré. Surtout, les réformes menées ne semblent pas avoir conduit à des compressions par licenciements ou mises à la retraite d'office. De telle « sorte que ces réformes [n'entraînèrent pas] immédiatement les économies qu'elles [visaient] à réaliser ». Celles-ci devaient ainsi être « effectuées que peu à peu, par extinction, à mesure des mises à la retraite par voie normale »¹²⁸⁷.

Quelques mois auparavant, Fernand Faure avait beaucoup insisté sur cet aspect de la politique du gouvernement. Candidat malheureux à toutes les élections auxquelles il s'était présenté depuis sa défaite en 1889, il avait finalement retrouvé un siège au Parlement à l'occasion des élections législatives des 11 et 25 mai 1924. Désormais sénateur de Gironde, il publia, dès octobre 1926 une ode à l'œuvre en cours du gouvernement. Il distinguait trois types d'économies à attendre de l'application des décrets pris en vertu de l'article premier de la loi du 3 août 1926 :

- Les économies budgétaires : « immédiates » ou « futures », elles procédaient des simplifications et suppressions de services. Si elles ne donnaient pas immédiatement leurs fruits, c'est que supprimant « les fonctions », le

¹²⁸⁴ Roger BONNARD, *Les décrets-lois du ministère Poincaré*, Paris et Laval, Girard et Barnéoud, 1929, p. 9.

¹²⁸⁵ On trouvera une liste complète des décrets et des suppressions/régionalisations dans Henry BERTHÉLEMY, *Les réformes administratives et judiciaires de 1926*, *op. cit.*, p. 133-135 pour les premiers ; et Roger BONNARD, *Les décrets-lois du ministère Poincaré* [1927], *op. cit.*, p. 11-25 pour les secondes.

¹²⁸⁶ Roger BONNARD, *Les décrets-lois du ministère Poincaré* [1927], *op. cit.*, p. 10.

¹²⁸⁷ *Ibid.*, p. 11.

gouvernement « ne [supprimait] pas les fonctionnaires » puisque le nécessaire respect de leurs droits retardait « la réalisation d'économies substantielles » ;

- Les « économies d'hommes », qui procédaient du renoncement de l'État « à employer des fonctionnaires dont le travail est improductif » et qu'il les rendait « disponibles pour les travaux féconds de l'agriculture, de l'industrie et du commerce ». Pour Fernand Faure, ce type d'économies était « d'une importance capitale dans un pays dont la population active [avait] été décimée par la guerre et dont la vie économique [était] gravement atteinte par la faiblesse de la natalité et par l'abandon de la terre ». Surtout, le député de Gironde considérait que lorsque l'application des décrets serait « pleinement réalisée », on pourrait compter « par dizaines de milliers (...) les hommes et les femmes (...) rendus aux professions productives » ;
- Enfin, il ajoutait les « économies de temps », provoquées par la « simplification profonde de la paperasserie et du formalisme bureaucratique »¹²⁸⁸.

En février 1928 – un peu moins de trois mois avant les législatives des 22 et 29 avril qui consacreront « la victoire de l'union nationale et le triomphe personnel de Raymond Poincaré »¹²⁸⁹ – le président du Conseil revint sur « l'œuvre financière et économique » de son gouvernement dans un discours prononcé à la Chambre rapidement publié sous la forme d'un ouvrage¹²⁹⁰. Il soulignait que, nécessairement réalisé dans « l'empressement, dans la précipitation, dans la hâte », le rétablissement de l'équilibre budgétaire avait obligé le gouvernement à sacrifier « beaucoup d'intérêts qui auraient dû retenir » l'attention du gouvernement. Derrière le *mea culpa* se trouvait toutefois la liste

¹²⁸⁸ Fernand FAURE, « Les économies et les réformes par décrets », *Revue politique et parlementaire*, n° 383, Octobre 1926, p. 13-14. Les réformes annoncées firent globalement l'objet d'un accueil assez favorable, notamment dans la presse. Voir la revue de presse proposée par *Le Temps*, 5 septembre 1926 (reproduite en annexe n°38, p. 758).

¹²⁸⁹ Frédéric MONIER, *Les années 20*, op. cit., p. 146.

¹²⁹⁰ Raymond POINCARÉ, *L'œuvre financière et économique du gouvernement*, Discours prononcé à la Chambre des Députés les 2 et 3 février 1928, Paris, Berger-Levrault, 1928. Il est difficile de savoir si cette reprise sous forme d'ouvrage en était la conséquence, mais il se trouve qu'en février 1928, Pierre Mendès France, alors jeune militant du parti radical, soutint une thèse de doctorat préparée sous la direction de William Oualid le 3 mars 1928 : Pierre MENDÈS FRANCE, *L'œuvre financière du gouvernement Poincaré*, Préface de Georges Bonnet, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1928. L'auteur critiquait particulièrement le choix fiscal du gouvernement faisant peser la stabilisation sur « les classes sociales les moins privilégiées (producteurs, propriétaires moyens, salariés, commerçants, etc.) » en ménageant les « puissances économiques » que ses prédécesseurs (dont l'ancien ministre des Finances Georges Bonnet qui préfaçait l'ouvrage) souhaitaient taxer « lourdement ». S'il considérait qu'il s'agissait là de la solution la « plus facile » et la « moins courageuse », le principal reproche ne concernait pas le choix du redressement financier mais la focalisation de Poincaré sur le seul « point de vue financier », en sous-estimant les « suites extra-financières » et sacrifiant « l'économique » : « à chaque instant, nous rencontrerons des mesures techniques prises parce qu'elles rapportent à l'État un, deux ou trois millions alors qu'elles en font perdre au pays dix, quinze ou vingt. » Texte repris en partie dans Pierre MENDÈS FRANCE, *Œuvres complètes*, t. 1 : *S'engager*, Paris, Gall, 1984, p. 43-95. Voir aussi la réponse de Raymond Poincaré, le 19 mars 1928 : il contestait toutes les critiques de P. Mendès France mais reconnaissait « les imperfections de l'œuvre accomplie » (p. 96).

de réalisations permettant au gouvernement de nuancer fortement ce point de vue. L'une d'entre elles concernait le relèvement des traitements des fonctionnaires :

« Malgré la nécessité où elles se trouvaient de rechercher des économies et de surveiller sévèrement les dépenses elles [les Chambres] ont cru devoir dès maintenant insérer dans le budget des crédits considérables pour les fonctionnaires, pour les retraités et pour les victimes de guerre. L'effort qu'elles ont accompli dans ces différents ordres d'idées a été quelquefois méconnu ou dénaturé, et il n'est pas sans intérêt d'en préciser rapidement les résultats. (...) Les dépenses totales des traitements sont, depuis 1914, passées de 1 milliard 343 millions à 9 milliards 124 millions, c'est-à-dire qu'elles ont été multipliées par 6,80. Cette augmentation générale a profité à tous les fonctionnaires (...) mais surtout, je le répète, aux petits et aux moyens ».¹²⁹¹

La question du coût de telles mesures dans un contexte de contraction des finances publiques n'était pas le seul obstacle à une résolution rapide de la question. En effet, comme l'ont montré François Perroux dès 1933 et Jeanne Siwek-Pouydesseau plus récemment, il fallait aussi compter avec les luttes catégorielles¹²⁹². De juillet 1925 à octobre 1930, les commissions et les mesures de relèvement s'étaient succédées pour finalement aboutir à une révision des échelles de traitements. En vertu de la loi du 29 décembre 1929, cette dernière devait s'inscrire dans « les limites d'un minimum de 9 000 francs et un maximum de 125 000 francs » étant entendu que les limites réelles dépendraient des crédits ouverts par la loi de finances. L'article 2 de la loi disposait d'emblée que le relèvement à opérer au 1^{er} juillet précédent devait être fixé entre un « minimum de 8 500 francs et d'un maximum de 110 000 francs » qui ne serait toutefois pas applicable « aux personnels civils et militaires dont le traitement » était, au moment du vote de la loi, inférieur à 8 000 francs et supérieur à 100 000 francs. Ces nouvelles échelles furent mises en vigueur par la loi de finances pour 1930 qui ouvrit les crédits nécessaires à sa réalisation.¹²⁹³ En dépit de son coût, cette réforme n'entraîna qu'« une amélioration légère du niveau de vie » des fonctionnaires, tout en conférant des avantages « appréciables » aux petites catégories¹²⁹⁴. Surtout, associer à une politique d'économies drastiques, elle n'empêcha pas le gouvernement d'arriver, non seulement à rétablir l'équilibre budgétaire pour 1927 mais aussi à dégager des excédents pour 1928 et 1929.¹²⁹⁵

¹²⁹¹ Raymond POINCARÉ, *L'œuvre financière et économique du gouvernement* [1928], *op. cit.*, p. 42-43 et 47-48.

¹²⁹² François PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires* [1933], *op. cit.*, p. 39-40 ; Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 227-230.

¹²⁹³ Loi du 29 décembre 1929 portant ouverture d'un crédit sur l'exercice 1929, en vue du rajustement des traitements et des soldes et du relèvement des indemnités pour charges de famille et pour frais de missions et de tournées des personnels civils et militaires de l'État, *Journal officiel*, 30 décembre 1929. Partiellement (art. 2 et 3) repris dans : *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, nouvelle série, tome 21, année 1929, Paris, Librairie de la société du recueil Sirey, 1929, p. 800 ; François PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires* [1933], *op. cit.*, p. 47.

¹²⁹⁴ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 227.

¹²⁹⁵ Et l'on sait, *a posteriori*, qu'il s'agit là d'une exception, non seulement dans l'entre-deux-guerres, mais jusqu'à la fin des années 1940. Voir l'annexe n°3, p. 703 pour une mise en perspective.

Du point de vue de la réduction des effectifs, les résultats de cette politique sont en revanche plus difficiles à établir. En dépit de l'importance des compressions de personnel dans les politiques d'économies menées depuis 1922, aucune statistique ne fut produite. Non seulement aucun objectif chiffré similaire aux répartitions du comité Bloch pour 1922 et 1923 ne fut établi, mais il semblerait qu'aucun bilan des réductions opérées n'ait été effectué. Quelques chiffres circulèrent néanmoins. D'abord, une évaluation publiée par Georges Cahen-Salvador à l'occasion de son article sur « la situation matérielle et morale des fonctionnaires ». De façon à « donner une idée du nombre des agents qui [travaillaient] pour l'État, et sans parler des militaires, ni des agents des communes ou de départements », il évaluait à 580 000 le nombre des employés civils, y compris les chemins de fer de l'État et d'Alsace-Lorraine. Il se basait pour cela sur « les statistiques de janvier 1925 » sans donner plus de précisions¹²⁹⁶. Aucune de mes recherches au sein des archives des Finances, ni même dans les différents bulletins de statistiques, dans la presse ou les revues ne m'a toutefois permis de trouver une telle statistique. Nous avons laissé Georges Cahen-Salvador maître des requêtes au Conseil d'État dans le chapitre précédent, entre-temps son parcours s'était enrichi de plusieurs expériences ministérielles significatives. Alain Chatriot signale ainsi qu'après avoir été directeur général des prisonniers de guerre pendant le conflit, il avait occupé la fonction de directeur des retraites ouvrières et paysannes du ministère du Travail à partir de 1920, puis de premier secrétaire général du Conseil national économique en 1925¹²⁹⁷. Si, dès lors, on peut imaginer qu'il pouvait avoir accès à des informations ministérielles non publiées, l'hypothèse semble peu convaincante au regard de l'absence totale de reprise de ces chiffres, non seulement dans le débat public mais aussi, et surtout, dans tous les bilans qui seraient dressés au fil des années suivantes pour faire le point sur les informations statistiques disponibles.

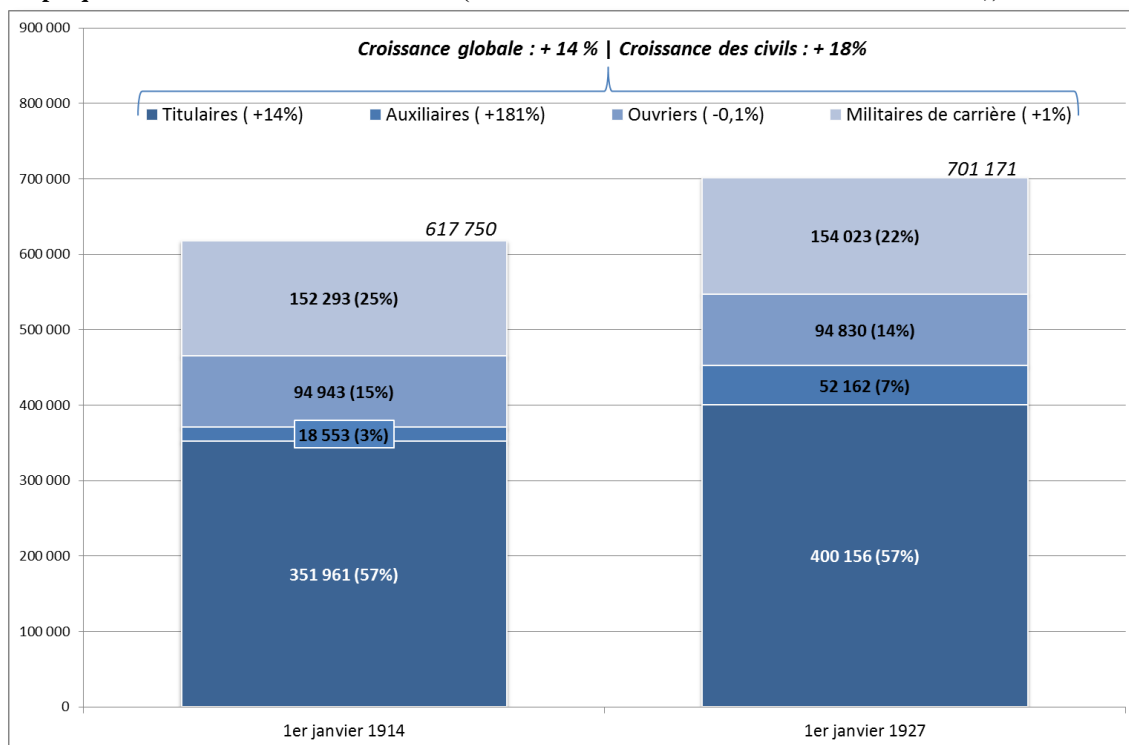
Outre le rapport Bokanowski de 1921, les seuls chiffres officiels qui furent publiés au cours de cette période émanaient d'une réponse à la question écrite posée au ministre des Finances par le député de l'Orne, le 30 juin 1928. André Dariac souhaitait connaître « l'effectif des fonctionnaires et agents de tous grades, civils et militaires, rémunérés sur les fonds de l'État, en discriminant les agents titulaires, les agents auxiliaires et temporaires aux dates des 1^{er} janvier 1914 et 1^{er} janvier 1928 ». La réponse du ministre fut publiée quatre mois plus tard. Le ministre présentait ainsi les résultats de « la

¹²⁹⁶ Georges CAHEN-SALVADOR, « La situation matérielle et morale... [1927] », *op. cit.*, p. 320.

¹²⁹⁷ Alain CHATRIOT, « Les hauts fonctionnaires du Conseil d'État au Conseil national économique. La construction d'une institution », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 389-390 ; voir aussi Alain CHATRIOT, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002.

dernière enquête sur les effectifs » datant du 1^{er} janvier 1927 et qui, depuis, ne s'étaient « pas sensiblement modifiés »¹²⁹⁸.

Graphique I. 17 : Effectifs civils et militaires (hors chemins de fer de l'État et d'Alsace-Lorraine), 1914 et 1927



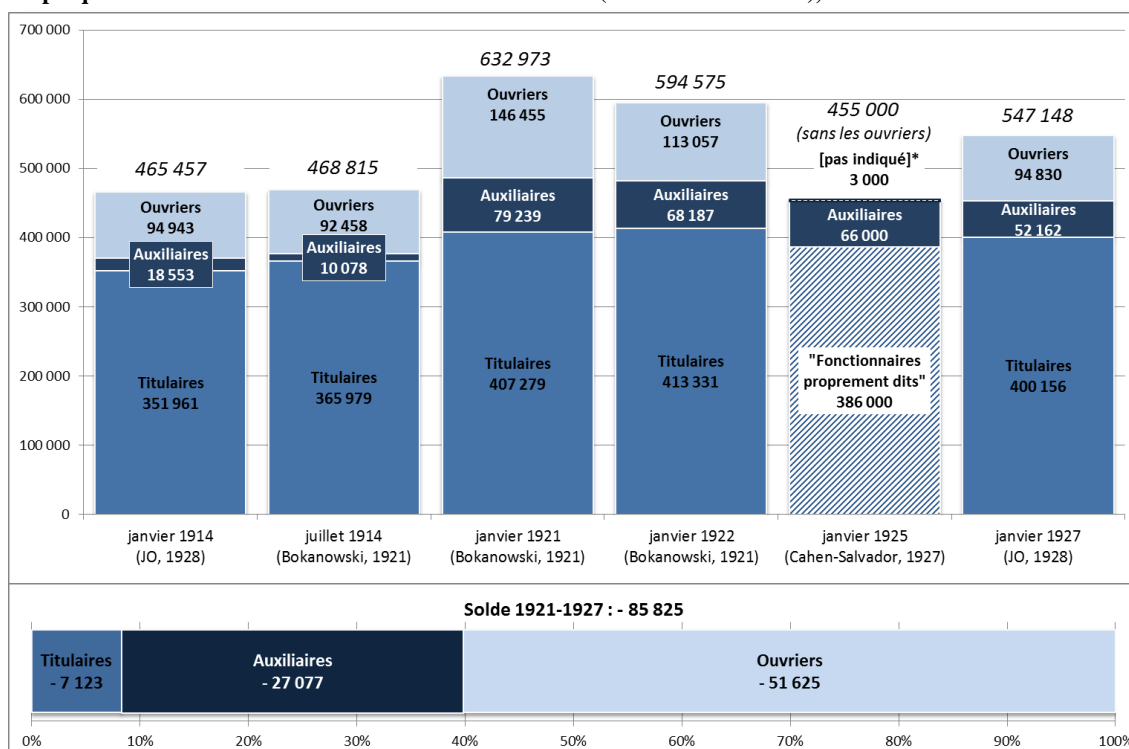
Source : d'après le tableau contenu dans la réponse du ministre des Finances à la question écrite n°573, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 31 octobre 1928, p. 2406-2407

Ces résultats faisaient ainsi apparaître un net ralentissement de la croissance des effectifs par rapport à celle que le rapport Bokanowski avait permis d'évaluer. Y compris les chemins de fer de l'État (mais hors agents d'Alsace-Lorraine), les effectifs civils étaient alors présentés comme s'étant accrus de 35% entre le 1^{er} juillet 1914 et le 1^{er} janvier 1921 (voir le graphique I.16 *supra*). Au terme de six années de politiques d'économies et de compressions d'effectifs, cette croissance avait été ramenée à 18% du 1^{er} janvier 1914 au 1^{er} janvier 1927. En outre, le ralentissement semble avoir affecté tout particulièrement les effectifs dont la croissance constatée en 1921 avait été la plus forte : les auxiliaires passaient ainsi de 525% (1914-1921) à 181% (1914-1927) d'augmentation ; les ouvriers étaient passés d'une croissance de 58% (1914-1921) à une très légère diminution de -0,1% entre 1914 et 1927. En revanche, le taux de croissance des titulaires avait augmenté en passant de 12% (1914-1921) à 14% (1914-1927).

¹²⁹⁸ Réponse du ministre des Finances à la question écrite n°573 déposée le 30 juin 1928 par André Dariac, député de l'Orne (Républicains de gauche), *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 31 octobre 1928, p. 2496-2497.

Le graphique suivant permet de comparer les résultats de cette évaluation publiée au *Journal officiel* en 1928 à celle qui avait été publiée dans le *rapport Bokanowski* en 1921. Ces données, toutes issues d'évaluations du ministère des Finances, font apparaître une diminution globale des effectifs civils, hors chemins de fer de l'État et d'Alsace-Lorraine, de 85 825 unités, dont 92% d'auxiliaires et d'ouvriers, entre le 1^{er} janvier 1921 et le 1^{er} janvier 1927 :

Graphique I. 18 : Évaluation du volume des effectifs civils (hors chemins de fer), 1914-1927



Source : d'après la réponse à la question écrite n°573, *Journal officiel*, op. cit., 31 octobre 1928, p. 2406-2407 ; Georges Cahen-Salvador, « La situation matérielle et morale des fonctionnaires [1927] », op. cit., p. 320 ; et les chiffres cités par le rapport Bokanowski [1921]

La politique des compressions menée depuis 1921, des 57 403 postes supprimés par la loi de finances de 1922, aux décrets-lois Poincaré du second semestre 1926, en passant par les 71 759 compressions annoncées par le comité Bloch et les 20 000 annoncées par le Cartel des gauches, se soldait vraisemblablement par une diminution d'environ 14% des effectifs entre 1914 et 1927 – sans compter les agents des chemins de fer, particulièrement visés par les compressions.

Malheureusement, les incertitudes concernant les informations disponibles pour 1922 (évaluation faite en 1921 pour le budget suivant) et 1925 (source inconnue bien que les volumes semblent respecter les ordres de grandeur observés pour les années précédentes et suivantes) empêchent de connaître, non seulement le rythme réel de ces diminutions, mais aussi leur répartition par départements ministériels. En outre, les données recueillies par Maurice Bokanowski en 1921 et celles que le ministre des Finances

publiait en 1928, présentent des disparités qui conduisent à s'interroger sur leur comparabilité. En effet, l'importante diminution de la part des auxiliaires et ouvriers dans le total des effectifs civils au cours du premier semestre de l'année 1914 semble peu vraisemblable. Elle entre en contradiction avec le processus de renforcement des services liés à la Guerre et plus particulièrement aux manufactures d'armement, qui avaient entraîné une hausse importante du nombre des ouvriers au début des années 1910. À moins que cette politique n'ait été radicalement remise en cause à la veille de la guerre pour être ensuite relancée immédiatement, ces statistiques semblent avoir été construites, ici encore, sur des bases différentes.

Bien qu'elle ne semble avoir reçu qu'une faible publicité¹²⁹⁹, la publication de ces chiffres attestait au moins une chose : la politique des compressions poursuivie depuis le début des années 1920 semblait donner des résultats. Néanmoins, en l'absence de statistiques précises et établies selon les directives formulées par la commission de la statistique des fonctionnaires puis par le directeur de la SGF en 1912, il n'était pas possible d'en prendre la mesure exacte.

4. Réduire sans compter ?

Ainsi posée dans les années 1920, la question des effectifs de l'État en resta au même point tout au long de la décennie suivante. La crise économique aggravant la situation financière en dépit des résultats obtenus par le gouvernement Poincaré, les politiques concernant les fonctionnaires resteraient partagées entre l'obsession des économies, la question des traitements, l'absence de solution concernant le statut et le *statu quo* sur les syndicats. En dépit (ou peut-être à cause) des grandes envolées concernant la « réforme de l'État », thème qui allait peu à peu supplanter celui de la réforme administrative, la question des fonctionnaires n'était désormais perçue et traitée que sous l'angle de la nécessaire réduction de leur nombre, voire, de leurs traitements. Aux économies par la réforme administrative, ce fut même parfois la réforme administrative par les économies qui fut opposée. Dans de telles circonstances, pourtant particulièrement propices à la production de chiffres sur les agents de l'État, la statistique ne quitta pas le creux de la vague dans laquelle elle était entrée depuis la Grande Guerre.

La statistique des fonctionnaires au creux de la vague

Si les années 1920 et 1930 furent paradoxales, ce n'est pas uniquement parce que les gouvernements successifs, tout en compressant les effectifs, n'appliquèrent jamais les

¹²⁹⁹ Je n'ai pas trouvé trace d'une reprise de ces chiffres dans la presse (ni dans *Le Temps*, ni dans *Le Figaro* ou *l'Humanité*). En revanche, ils furent repris et rapprochés des tableaux de Maurice Bokanowski par André Guillois dans sa chronique de la *Revue du droit public*. Son article fut lui-même résumé (chiffres à l'appui) dans « Statistique des agents publics en France. À propos d'une note de M. A. Guillois dans la *Revue du droit public et de la science politique*, janvier-mars 1929 », *Revue internationale des sciences administratives*, II, n° 3, 1929, p. 328-329.

préconisations de la commission de la statistique des fonctionnaires. En effet, l'absence totale d'engagements des statisticiens sur ces questions qu'ils avaient tant investies avant-guerre est encore plus frappante. Sans remonter jusqu'à la campagne de diffusion de ses résultats par Victor Turquan au tournant du siècle, il suffit de se souvenir des articles d'Alfred de Foville et de Fernand Faure à la veille de la guerre pour prendre la mesure du contraste. Les occasions ne manquèrent pourtant pas. La publication du rapport Bokanowski par exemple, dont les chiffres furent repris dans la presse¹³⁰⁰, ou celle, au *Journal officiel*, des listes de compressions, ne suscitèrent aucune réaction de la part de membres du Conseil supérieur de la statistique ou de la Statistique générale de la France. Il faut dire que, depuis la guerre, la situation de l'organisme ne s'était pas particulièrement renforcée.

Dans un rapport au ministre du Travail daté du 20 février 1920, le directeur de la SGF notait que le CSS ne s'était plus réuni depuis la session de juin 1912. C'était au cours de cette session que la question de la statistique des fonctionnaires avait été traitée mais Lucien March n'y fit aucune allusion. D'un point de vue général, il considérait que les statistiques dressées pendant la guerre étaient « peu nombreuses, souvent incomplètes et parfois incertaines »¹³⁰¹. En effet, comme le rappellerait son successeur en 1937, « dès le mois d'août 1914, la Statistique générale fut naturellement privée par la mobilisation de la majeure partie de son personnel masculin. Son activité réduite se porta sur ses travaux ordinaires, maintenus dans la mesure du possible et sur des travaux spéciaux pour lesquels il fut fait appel à son concours¹³⁰² ». Béatrice Touchelay a ainsi bien montré que d'une part la guerre entraîna bien « une prise de conscience générale de l'intérêt de la quantification », qui se traduisit notamment par « l'organisation d'un service d'observation des prix » en 1917, fort de 14 postes de titulaires, qui fut placé sous l'autorité de la SGF en 1919¹³⁰³. L'historienne souligne toutefois que, d'autre part, la guerre profita finalement peu aux statistiques. Elle le montre notamment à travers l'évolution du budget des services d'observation économique du ministère du Travail, qui se distinguait « par une stabilité remarquable comparée aux augmentations générales des dépenses »¹³⁰⁴. Au sortir de la guerre, et à la veille de son départ en retraite¹³⁰⁵,

¹³⁰⁰ Les chiffres concernant les fonctionnaires firent ainsi l'objet d'une reprise dans *Le Figaro* des 5 et 15 novembre 1921, tandis que le journal relayait les annonces de compressions dans ses éditions des 14 et 15 septembre 1922.

¹³⁰¹ Lucien MARCH, « Rapport du directeur de la statistique générale de la France à M. le ministre du Travail, Paris, 20 février 1920 », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 12, 1930, p. 9.

¹³⁰² Comme, par exemple, un « premier recensement nominatif des *pertes de la guerre* (morts, blessés, malades évacués avant le 1^{er} juillet 1916) » et publié en juin 1921 dans le *Journal de la Société de statistique*.

¹³⁰³ Sur la réorganisation de 1919, voir aussi : Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France*, *op. cit.*, p. 39-40.

¹³⁰⁴ Béatrice TOUCHELAY, « L'émergence des statistiques du travail [1891-1967] », *op. cit.*, p. 26-28.

¹³⁰⁵ Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France*, *op. cit.*, p. 40.

Lucien March s'inquiétait du risque de reflux des travaux statistiques au sein des administrations publiques :

« Or, les raisons qui ont fait obstacle, durant la guerre, à la publication d'un bon nombre de statistiques subsisteront en partie pendant une certaine période de temps au moins. Le rétablissement de la vie normale dans les régions dévastées exigera plusieurs années sans doute. Les opérations liées au ravitaillement, aux secours exceptionnels, etc., les réglementations de circonstance, les troubles monétaires ne cesseront pas brusquement ; enfin l'insuffisance du personnel administratif peut entraver longtemps encore le récolement des documents statistiques. Dans ces conditions, il est à craindre que beaucoup de services administratifs, éprouvant déjà de sérieuses difficultés à faire face à leurs travaux normaux, négligent les opérations d'ordre purement statistique et retardent les publications dont l'apparition régulièrement attendue avant la guerre par le public, permettait à celui-ci de se rendre compte à la fois de la marche des services et des changements survenus dans les conditions vitales, économiques, sociales, financières du pays. »¹³⁰⁶

Il en appelait alors le CSS à « réagir contre une tendance qui serait funeste pour l'intérêt public ». Il dressait une longue liste de « statistiques publiées avant la guerre » pour servir de guide des questions à aborder pour le CSS. Dans le cas où ce dernier souhaiterait réclamer des « statistiques nouvelles » ou suggérer des modifications aux « statistiques anciennes », Lucien March l'invitait à se référer à certains vœux émis antérieurement. La statistique des fonctionnaires ne figurait dans aucune de ces listes. Non prioritaire pendant la guerre, elle ne semblait pas faire partie des opérations dont le directeur de la SGF pensait que le CSS tiendrait « à examiner les moyens » de « reprendre » ou « hâter la publication »¹³⁰⁷. De fait, les craintes du directeur de la SGF étaient justifiées. Béatrice Touchelay note ainsi qu'après « la fin du conflit, les commandes administratives [disparurent]. L'attrait pour la statistique publique [s'amenuisait] » tandis que la « certitude que l'Allemagne [paierait] les réparations [favorisa] l'attentisme ».¹³⁰⁸

S'ils ne s'investissaient plus dans la statistique des fonctionnaires, certains statisticiens n'avaient pas pour autant renoncé à tenter de renforcer l'appareil central des statistiques publiques. En effet, de la sortie de guerre au début des années 1930, plusieurs projets préconisant d'ériger la SGF en véritable coordinateur de la production statistique en France se succédèrent. Dès sa session du 10 mars 1920, sur la base d'un constat dressé par Émile Borel¹³⁰⁹, soutenu par Alfred Neymarck, Fernand Faure et

¹³⁰⁶ Lucien MARCH, « Rapport du directeur de la SGF, 20 février 1920 », *op. cit.*, p. 9.

¹³⁰⁷ *Ibid.*, p. 10-12 - Voir la reproduction du rapport en annexe n°31, p. 742.

¹³⁰⁸ Béatrice TOUCHELAY, « L'émergence des statistiques du travail [1891-1967] », *op. cit.*, p. 28-29. Pour des développements plus approfondis sur la situation de la SGF pendant l'entre-deux-guerres (en termes d'activités, mais aussi de budget et de personnel), on consultera l'ensemble de la partie intitulée « Replis (1919-1939) » p. 29-54.

¹³⁰⁹ Voir aussi : Émile BOREL, « La statistique et l'organisation de la présidence du conseil des ministres », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 61, 1920, p. 9-13. Sur sa conception des services de la présidence du Conseil, l'auteur renvoyait explicitement aux « importantes *Lettres sur la réforme gouvernementale* (...) dont l'auteur anonyme a très sérieusement réfléchi sur l'organisation générale du gouvernement » (p. 11).

Lucien March, une « commission de la réorganisation de la statistique » fut créée¹³¹⁰. Trois semaines plus tard, Fernand Faure présenta au nom de cette commission un rapport dans lequel il commençait par dresser un double constat :

« Ce qui frappe tout d'abord, quand on étudie l'état de nos statistiques officielles françaises, c'est, d'une part, la multiplicité et la diversité des services chargés de les préparer ; c'est d'autre part, l'absence à peu près complète de cohésion entre eux. (...) Ce qui frappe, en second lieu, c'est que, malgré la multiplicité et la variété des travaux statistiques accomplis, de nombreux faits importants et qu'il est indispensable de bien connaître, sont insuffisamment observés et que même, parfois, ils échappent à toute investigation méthodiquement poursuivie. »¹³¹¹

L'auteur du rapport préconisait la mise en place d'un recensement des fonctionnaires en 1912 mais ne faisait aucune allusion à celui-ci dans les exemples de « faits importants » qu'il donnait. Au nom de la commission, Fernand Faure recommandait d'ériger la SGF en « Office central de la Statistique générale de la France, un établissement public jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière » afin de lui conférer « le maximum d'efficacité et de souplesse dans ses relations avec les services publics de France et de l'étranger ». D'abord rattaché au ministère du Travail, cet office aurait vocation à être mis sous tutelle de la présidence du Conseil, quand celle-ci serait « un organisme gouvernemental bien défini et pourvu des moyens d'agir ». Un tel rattachement serait d'autant plus naturel qu'il s'agissait de faire de la SGF un « instrument d'information et d'étude » pour le « gouvernement tout entier ».¹³¹² Huit ans plus tard, le CSS se réunit de nouveau pour préparer une convention internationale de la SDN destinée à élaborer le cadre et les méthodes des statistiques économiques de pays membres. Fernand Faure, désormais sénateur, en était devenu le vice-président (aux côtés d'Adolphe Landry et de Clément Colson) tandis que Lucien March, retraité de la SGF, n'était plus qu'un simple membre (Alfred Neymarck était décédé quatre ans plus tôt, en 1924). Le CSS profita à nouveau de l'occasion pour recommander un renforcement des statistiques officielles françaises¹³¹³.

Réclamations vaines dans un premier temps : comme l'explique Béatrice Touchelay, les années 1919-1939 constituèrent une période de « replis ». La statistique restait « visiblement le parent pauvre » tandis que de « nouveaux foyers de production » de statistiques et d'expertise apparaissaient (tel le Conseil national économique), la « fonction d'expertise » de la SGF ne fut pas développée¹³¹⁴. Si, avec la création de

¹³¹⁰ Procès-verbal de la séance du 10 mars 1920, *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 11, 1930, p. 13-17. – La commission est composée de « MM. Arnauné, Barriol, Borel, Delatour, Faure, Huber, March, Neymarck; Secrétaires; Lenoir et Galmiche. »

¹³¹¹ Fernand FAURE, « Rapport présenté au nom de la Commission chargée par le Conseil supérieur de statistique d'élaborer un projet tendant à fortifier et à développer la Statistique officielle française », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 12, 1930, p. 21.

¹³¹² *Ibid.*, p. 23.

¹³¹³ Procès-verbal de la séance du 28 novembre 1928, *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 11, 1930, p. 35-36.

¹³¹⁴ Béatrice TOUCHELAY, « L'émergence des statistiques du travail [1891-1967] », *op. cit.*, p. 28-29.

l'Institut de la conjoncture et les « largesses budgétaires » qui accompagnèrent le recensement de 1921, l'immédiat après-guerre avait été porteur d'espoir, la politique d'économies qui suivit affecta considérablement la SGF. Béatrice Touchelay note ainsi qu'au ministère du Travail, les compressions affectèrent nettement plus les services statistiques : la SGF perdit « 16 % de ses emplois alors que la moyenne était de 7 % dans les autres services ». Lucien March protesta contre cet affaiblissement des services statistiques au Conseil supérieur de la SGF¹³¹⁵ et réclama en vain une réforme d'ensemble qui permette de « mettre un terme à l'éparpillement des producteurs ». L'analyse des budgets successifs du ministère que propose l'historienne établit que, malgré une augmentation progressive des crédits du ministère, la statistique ne fut jamais prioritaire.¹³¹⁶ En dépit du rattachement de l'office de statistique de Strasbourg en 1924 (qui avait été créé en 1871 par les Allemands), la SGF resta, tout au long de la période, faiblement dotée en matériel et en effectifs. En 1937, Michel Huber – directeur de la SGF du départ de Lucien March en 1920 jusqu'à sa propre retraite en 1936 – soulignait l'insuffisance des moyens du service à partir d'une comparaison entre divers pays. Il considérait qu'on ne pouvait « manquer d'être frappé par la disproportion des effectifs, des moyens mécaniques, des ressources budgétaires dont [disposaient] les services étrangers » comparés à ceux de la SGF¹³¹⁷.

Cette absence de moyens explique certainement en partie l'inaboutissement des projets de statistique des fonctionnaires d'avant 1914. Les conditions d'application de l'article 152 de la loi de finances pour 1910 en témoignent. Si en 1911 l'enquête sur les échelles de traitements n'avait, faute de moyens, pas permis de comptabiliser les effectifs, la guerre empêcha la parution suivante prévue pour 1916. Dans l'entre-deux-guerres, elles furent publiées à trois reprises : en 1921, en 1931 et en 1936 (la réalisation de l'enquête de 1926 avait été annulée du fait de la « variation rapide des échelles de traitement à cette époque »). Dans son bilan de 1937, Michel Huber donnait les précisions suivantes :

« Dans tous les rapports présentant ces résultats on a signalé l'insuffisance d'un relevé des échelles de traitement, non accompagné d'une statistique des effectifs dans chaque catégorie d'emploi. On a rappelé le vœu du Conseil supérieur de statistique préconisant un véritablement recensement des fonctionnaires à l'aide de bulletins individuels. Mais on n'a jamais pu obtenir les moyens de procéder à une opération cependant si utile. »¹³¹⁸

¹³¹⁵ Il en avait été nommé vice-président lors de son départ en retraite en 1920 : Michel HUBER, *Quarante années de la statistique générale* [1937], *op. cit.*, p. 12.

¹³¹⁶ Béatrice TOUCHELAY, « L'émergence des statistiques du travail [1891-1967] », *op. cit.*, p. 32-33.

¹³¹⁷ Parmi les multiples exemples cités, prenons ici celui de l'Italie, dont les services et travaux statistiques avaient si souvent inspiré les Français dans les années 1880-1910. Tandis qu'en 1934 la SGF, hors l'office de Strasbourg, disposait de 126 agents (dont 17 auxiliaires), les services italiens (hors offices régionaux) disposaient de 968 agents (dont 698 auxiliaires). Côté matériel, tandis que la SGF disposait de 25 classificateurs, 5 perforatrices et une seule trieuse à cartons perforés, les services italiens bénéficiaient de 60 perforatrices et 15 trieuses, Michel HUBER, *Quarante années de la statistique générale* [1937], *op. cit.*, p. 31.

¹³¹⁸ Michel HUBER, *Quarante années de la statistique générale* [1937], *op. cit.*, p. 26.

Après vérification, il s'avère qu'effectivement chaque publication au *Journal officiel* des rapports au ministre sur les « échelles des traitements, remises et indemnités fixes des fonctionnaires, agents, sous-agents et ouvriers de l'État rémunérés au mois », le même rapport précédait les résultats :

« On a suivi en 1921 la même méthode qu'en 1911. À ce moment, pour étudier les moyens d'assurer le plus exactement possible l'application de l'article 152, on avait consulté une commission que le Conseil supérieur de statistique avait chargée dès 1905 de recherches relatives à la statistique des fonctionnaires.

Cette commission, présidée par M. Levasseur, avait approuvé un rapport rédigé par Fernand Faure. D'après ce rapport, le meilleur moyen de réunir les multiples détails prévus par l'article 152 était l'emploi de bulletins individuels qui auraient été centralisés et dépouillés par la statistique générale de la France. Le rapport renfermait le modèle de bulletin individuel, il spécifiait les catégories de fonctionnaires et d'agents qui devaient remplir ce bulletin.

Le ministère des Finances, saisi d'une demande de crédits, estima que l'article 152 n'exigeait pas strictement un dénombrement complet des fonctionnaires et qu'il suffisait de dresser le tableau des échelles de traitements pour chaque catégorie d'emploi. »¹³¹⁹

Chaque publication reprenait strictement ce texte en remplaçant uniquement l'année de la précédente enquête par celle de l'année en cours. La documentation consultée ne fait toutefois pas état d'une demande qui aurait été au-delà de cette simple reproduction dans les seuls rapports de 1921, 1931 et 1936. Au cours de la même période, en 1920-1922 et en 1927, un chercheur en sciences politiques de l'université du Wisconsin, Walter Rice Sharp, fit deux séjours de recherche en France pour étudier l'administration. Dans l'ouvrage qu'il en tira en 1931, il notait que le directeur de la SGF « admettait franchement » que les statistiques relatives au nombre des employés de l'État en France n'avaient jamais été produites. Il citait pour cela un entretien avec Michel Huber le 16 juin 1927, en précisant que ce dernier avait expliqué, « avec un haussement d'épaules », qu'une « telle enquête statistique avait bien été demandée, mais que son service n'avait jamais disposé du temps ou du personnel nécessaires à sa réalisation »¹³²⁰.

Trois témoignages permettent toutefois de dépasser la seule explication de l'absence de moyens. En 1975, Alfred Sauvy, polytechnicien (X1920) entré à la SGF en décembre 1922 et devenu directeur du service d'observation des prix en 1929, racontait son arrivée à la SGF de la façon suivante :

« À la SGF, il m'a été confié de faire l'Annuaire statistique ; comme les ministères ne publiaient pas leurs chiffres, M. Lenoir, statisticien, m'a dit : vous irez dans les ministères, pour recopier les chiffres. (...) Et chaque service de ministère était, si j'ose dire, un poème. L'inexactitude des totaux, les lacunes de chiffres, m'ont permis d'essayer des techniques empiriques, appelées

¹³¹⁹ STATISTIQUE GÉNÉRALE DE LA FRANCE, *Rapport relatif aux échelles de traitements, remises et indemnités fixes des fonctionnaires, agents, sous-agents et ouvriers de l'État rémunérés au mois. (loi du 8 avril 1910, article 152, alinéa 2), 1911-1921*, Extrait du *Journal officiel*, 2 décembre 1921, p. 845-963, Paris, Impr. des Journaux officiels, 1921, p. 845.

¹³²⁰ Walter R. SHARP, *The French civil service : bureaucracy in transition*, New York, Macmillan, 1931, p. 14.

aujourd'hui "utilisation des statistiques imparfaites", c'est-à-dire de faire, avec de l'inexact, de l'à peu près.

C'est un premier exemple des contrastes stupéfiants de cette Statistique générale, établissement artisanal, combinaison de haute productivité et de situations burlesques. L'ensemble des travaux étaient d'une productivité très élevée : une centaine de personnes arrivaient à dépouiller un recensement quinquennal, fort poussé, à publier un bulletin trimestriel, un bulletin mensuel, une feuille hebdomadaire, un annuaire statistique annuel (...). [Cet organisme] calculait aussi des indices de prix de gros, de production industrielle, etc. et une multitude d'indices de conjoncture, plus ou moins ajustés. (...) L'indice des valeurs mobilières était calculé en 3/4 d'heure (300 valeurs), le samedi matin. Tout ce que les ministères ne savaient ou ne voulaient pas faire aboutissait à la Statistique générale. »¹³²¹

Dans la préface de son ouvrage de 1931, Walter R. Sharp évoquait le rapport de l'administration française à la production et à la diffusion des statistiques. Le politiste dressait quant à lui le constat suivant :

« En travaillant en France, l'enquêteur social découvre rapidement que la bureaucratie n'est pas encore convaincue par la valeur de la production régulière de statistiques précises et comparables sur les pratiques du personnel, et encore moins par la nécessité d'en assurer une publication méthodique rapide. Non seulement il existe de graves lacunes dans l'information quantitative disponible sur la fonction publique, mais il existe, dans de nombreux services gouvernementaux, une réticence déconcertante à divulguer des faits que les fichiers contiennent sans aucun doute ». ¹³²²

En 1962, évoquant la carrière de Léopold Dugé de Bernonville, entré en même temps que lui à la SGF en 1907, Henri Bunle considérait que, dans les années 1930, « le service officiel n'était pas sollicité de donner son avis, non plus que d'entreprendre des enquêtes nécessaires et utiles »¹³²³. Pour finir, je reprendrai un exemple tiré des souvenirs d'Alfred Sauvy qui, revenant en 1972 sur ses relations avec divers dirigeants politiques, relatait une entrevue avec le ministre du Travail (Charles Pomaret) en novembre 1938, alors que, membre du cabinet de Paul Reynaud, il avait été chargé de rédiger le train de décrets-lois du 12 novembre 1938 :

« Pomaret : – Nous sommes bien d'accord sur la nécessité de produire davantage, mais à quoi bon allonger la durée du travail, puisque celui-ci fait défaut ? Ce serait une simple brimade à l'encontre des ouvriers. À quoi bon autoriser à travailler plus longtemps, puisque, de notoriété publique, aucune entreprise n'emploie les 40 heures auxquelles elle a droit ?

¹³²¹ Alfred SAUVY, « Statistique générale et service national de statistique de 1919 à 1944 (extraits d'une communication faite le 19 septembre 1974 devant la Société de statistique de Paris) », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 116, n° 1, 1975, p. 35.

¹³²² Walter R. SHARP, *The French civil service, op. cit.*, p. vii. Texte original : « Working in France, the social investigator soon discovers that officialdom has not as yet been greatly impressed by the value of keeping accurate, comparable statistics on personnel practices, let alone publishing them promptly in usable, systematic form. Not only are there serious gaps in the quantitative information which is available on the civil service, but one finds in many government offices a disconcerting reluctance to divulge facts which the files doubtless contain ».

¹³²³ Henri BUNLE, « Léopold Dugé de Bernonville (1881-1962) », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 103, n° 10-11-12, Décembre 1962, p. 247.

Moi : – Monsieur le ministre, tout peut s’arranger entre nous, puisque nous ne sommes séparés que par une question de fait, facile à vérifier. Or, 81 % des entreprises françaises (occupant plus de 100 salariés) font les 40 heures pleines et sont donc fixées sur le butoir.

Pomaret : – 81 % ? Qui donc a pu vous donner un renseignement aussi extravagant ?

Moi : – Ce sont les relevés des inspecteurs du Travail placés sous votre autorité. C’est la statistique établie, tous les mois, par branche. »¹³²⁴

En l’absence d’une documentation plus fournie, ces quelques témoignages renforcent l’hypothèse selon laquelle l’inapplication des préconisations faites par la commission de la statistique des fonctionnaires ne s’expliquait qu’en partie par l’absence d’attribution des moyens nécessaires à l’élaboration du recensement. Si cet aspect reste important, l’une des causes se trouvait aussi dans des dysfonctionnements quant à la répartition des travaux statistiques et dans l’absence de circulation de l’information au sein même de l’administration. Ce type de constats se multipliant au cours des années 1920 et 1930, cela explique aussi au passage les revendications croissantes quant à la nécessité d’un rattachement de la SGF à la présidence du Conseil.

Il fallut attendre 1930 pour que la SGF soit rattachée à la présidence du Conseil, *via* les services du sous-secrétariat à la présidence du Conseil, sous la tutelle desquels se trouvait déjà le Conseil national économique (CNE). En 1931, le sous-secrétaire d’État à la présidence du Conseil demanda au CNE un rapport pour savoir si la SGF « ne devrait pas étendre le camp de son activité afin d’être pour le gouvernement l’organe de documentation qui lui [faisait] défaut »¹³²⁵. Remis en 1932, par Émile Blondel et François Simiand, celui-ci préconisait de nouveau une centralisation accrue autour d’une SGF aux pouvoirs renforcés, sous tutelle de la présidence du Conseil¹³²⁶. La chute du ministère Tardieu empêcha la réforme de se faire, et la suppression du sous-secrétariat à la présidence du Conseil entraîna le rattachement de la SGF au ministère du Travail jusqu’à son retour auprès de la présidence du Conseil en 1934¹³²⁷. Un décret du 30 octobre 1935 prévoyait de renforcer la coordination dans l’élaboration et l’utilisation de la statistique française, par un CSS dont la SGF « serait l’agent d’exécution ».

¹³²⁴ Alfred SAUVY, *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle. Scènes, tableaux et souvenirs*, Paris, Casterman, 1972, p. 73. Il faut toutefois prendre garde aux jugements rétrospectifs d’Alfred Sauvy concernant l’ignorance des gouvernements dont il fut le contemporain. Michel Margairaz a ainsi bien montré que contrairement à la vulgate chère à certains économistes de la période, si la « médiocrité des instruments de mesure statistique » était « incontestable », les gouvernants ne faisaient pas pour autant preuve de « graves ignorances techniques ». L’historien précise ainsi que « suivant une illusion fréquente chez les experts, les gouvernants sont jugés plus ignorants qu’ils ne sont, sous prétexte que leurs paramètres ne sont pas *seulement* techniques », Michel MARGAIRAZ, *L’État, les finances et l’économie. Histoire d’une conversion, 1932-1952*, Paris, CHEFF, 1991, p. 99.

¹³²⁵ Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France, op. cit.*, p. 41.

¹³²⁶ Sur l’élaboration et les résultats de ce rapport ainsi que sa place dans mes réflexions des années 1930 concernant l’organisation des services de la présidence du Conseil, voir : Alain CHATRIOT, « Organiser des services de documentation permanente. Débats et projets autour des statistiques au Conseil national économique au début des années 1930 », dans Béatrice TOUCHELAY et Philippe VERHEYDE (dir.), *La genèse de la décision. Chiffres publics, chiffres privés dans la France du XX^e siècle*, Pompignac près Bordeaux, Bière, 2009, p. 147-162.

¹³²⁷ Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France, op. cit.*, p. 42.

Michel Huber précisait toutefois en 1937 que ce décret était resté « lettre morte » jusque-là.¹³²⁸ Jusqu'à la fin des années 1930, la tutelle du service changea encore de nombreuses fois : en 1936, le président du Conseil « délégua ses pouvoirs au ministre de l'Économie nationale en ce qui [concernait] la Statistique générale de la France » ; celle-ci passa ensuite sous l'autorité du ministre des Finances en 1937 ; elle rejoignit la présidence du Conseil en mars 1938 puis de nouveau l'Économie nationale le mois suivant.¹³²⁹ Malgré les efforts entrepris depuis le milieu des années 1890, c'est bien d'une « légitimité discrète » dont doit se contenter la SGF de l'entre-deux-guerres.¹³³⁰

Cette faiblesse institutionnelle explique ainsi en grande partie le fait qu'aucun recensement des fonctionnaires n'ait été effectué au cours de cette période. L'explication reste toutefois insuffisante. Entre les années 1890 et 1910, les difficultés n'étaient pas moins grandes et nous avons pu constater dans le chapitre précédent qu'un noyau de statisticiens avait réussi à élaborer une méthode et à tenter une première enquête. C'est donc aussi du côté d'une baisse de l'activisme de ces statisticiens qu'il faut chercher la suite de l'explication. Ce qui semble alors se jouer dans l'entre-deux-guerres, c'est la disparition du noyau de militants de la statistique des fonctionnaires. Celle-ci était la conséquence, non seulement d'un changement de paradigme réformateur, mais aussi probablement d'une forme d'épuisement de ceux qui n'étaient pas encore décédés. Émile Cheysson était mort en 1910, Alfred de Foville en 1913 et Alfred Neymarck en 1924. Lucien March et Fernand Faure ne s'impliquèrent plus dans les questions relatives à la statistique des fonctionnaires tout en restant activement engagés – comme on l'a vu plus haut avec leurs rapports de 1920 – pour un renforcement de la statistique administrative. En partant à la retraite en 1920, Lucien March avait ainsi pris l'initiative de fonder, avec Émile Borel et Fernand Faure, l'Institut de statistique de Paris et donna ainsi véritablement naissance à l'enseignement de la statistique en France¹³³¹. Fernand Faure de son côté, resta professeur de statistique à la faculté de droit de Paris mais redevint surtout parlementaire. Alors qu'il appelait à la réduction des effectifs en soutenant la politique d'assainissement poursuivie par le gouvernement Poincaré, il avait abandonné tout questionnement à propos de la mesure du nombre des agents concernés¹³³². Ces deux dernières figures importantes de la statistique des fonctionnaires ne connurent pas la seconde moitié des années 1930 : Fernand Faure décéda en 1929 et Lucien March en 1933.

¹³²⁸ Michel HUBER, *Quarante années de la statistique générale* [1937], *op. cit.*, p. 29 ; Béatrice TOUCHELAY, « L'émergence des statistiques du travail [1891-1967] », *op. cit.*, p. 35. L'auteure précise que les décrets d'application ne furent pas publiés et que les crédits ne suivirent pas.

¹³²⁹ Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France*, *op. cit.*, p. 42-44.

¹³³⁰ Alain DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, 2^e éd. augmentée d'une postface inédite de l'auteur, Paris, La Découverte, 2000, p. 185.

¹³³¹ *Ibid.*, p. 285-286.

¹³³² Voir, notamment, Fernand FAURE, « Les économies et les réformes par décrets », *op. cit.*

S'ils ne disposaient d'aucune véritable relève en ce qui concerne la statistique des fonctionnaires, c'est que le paradigme réformateur avait changé. Comme l'explique Alain Desrosières, « les réformistes des années 1930 [n'avaient] presque plus rien de commun avec ceux du début du siècle »¹³³³. À la « nébuleuse réformatrice »¹³³⁴ qui constitua sans conteste le vivier de nos statisticiens réformateurs, succédait celle des « nouvelles relèves technocratiques »¹³³⁵. Cette histoire est désormais bien connue et je ne saurais m'y attarder trop longuement car elle nous éloignerait trop de ce qui nous préoccupe ici. Comme le montrent les travaux d'Olivier Dard, pour les réformateurs issus des mêmes cursus (Polytechnique en particulier) que ceux de la génération précédente, c'était la priorité qui avait changé. Il s'agissait désormais, à travers des groupements tels que le Centre polytechnicien d'études économiques (X-Crise)¹³³⁶ de « changer le système économique, ce qui [commandait] une refonte de l'économie comme discipline » afin de répondre au caractère inédit de la « crise multiforme » dans laquelle la France se trouvait « engluée » depuis le début des années 1930¹³³⁷. La figure d'Alfred Sauvy en est certainement la plus connue : elle est aussi la plus emblématique d'un changement de priorité qui laissait peu de place à une statistique descriptive des fonctionnaires. Lui aussi milita, avec succès¹³³⁸, pour un renforcement de l'audience gouvernementale de la statistique, mais sur un terrain que les réformateurs libéraux des années 1890-1910 n'auraient jamais imaginé : celui d'un éclairage des décisions économiques des gouvernants par une meilleure compréhension de la conjoncture. Cela impliquait, de surcroît, un changement d'approche du politique. Les réformateurs du tournant du siècle tentaient principalement d'exercer leur influence auprès des parlementaires, au travers de leurs activités au sein de sociétés savantes ou de leur participation à des commissions extra-parlementaires. Déplacement révélateur d'un changement de paradigme lié à un glissement sémantique de la « réforme administrative » à la « réforme de l'État » : les réformateurs des années 1930 exerçaient leur influence au sein des cabinets ministériels et militaient pour un renforcement du

¹³³³ Alain DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres*, op. cit., p. 196.

¹³³⁴ Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle*, op. cit.

¹³³⁵ Olivier DARD, *Le rendez-vous manqué des relèves des années trente*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 247.

¹³³⁶ Olivier DARD, « Voyage à l'intérieur d'X-Crise », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 47, Septembre 1995, p. 132-146.

¹³³⁷ Thierry MARTIN (dir.), *Arithmétique politique dans la France du XVIII^e siècle*, Paris, INED, 2003, p. 518.

¹³³⁸ Par un décret-loi du 12 novembre 1938 (rédigé par lui) il obtint ainsi la création d'un Institut de la conjoncture dont les missions étaient, notamment, « d'observer l'évolution de la situation économique en France et à l'étranger au moyen de données statistiques et de tous renseignements chiffrés ou non chiffrés et de formuler, le cas échéant, des prévisions sur l'évolution probable ultérieure » ; « d'entreprendre (...) des recherches sur des questions économiques, particulièrement celles pouvant avoir trait à la politique économique, et sur les répercussions éventuelles de la Conjoncture étrangère » : Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France*, op. cit., p. 44-46 ; Alfred SAUVY, *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle. Scènes, tableaux et souvenirs*, op. cit., p. 74.

pouvoir exécutif¹³³⁹. Dans un tel cadre, la question du renforcement de l'appareil statistique s'inscrivait dans une logique différente de celle qui présidait avant 1914. Comme l'explique très bien Alain Chatriot, c'était désormais « la maîtrise de l'information économique chiffrée » qui constituait un enjeu pour les promoteurs d'une nouvelle définition de la politique économique¹³⁴⁰. Dans un tel contexte, la mesure du nombre des fonctionnaires s'avérait de moins en moins prioritaire : le nouveau cheval de bataille concernait les enquêtes industrielles et la recherche d'une solution aux réticences des acteurs économiques à répondre aux enquêtes de la SGF¹³⁴¹.

Un sursaut internationaliste ?

La Statistique générale de la France ne se détourna toutefois pas totalement de la statistique des fonctionnaires.¹³⁴² Les modalités selon lesquelles certaines statistiques furent publiées attestent néanmoins du recul important des réflexions à ce sujet par rapport aux années d'avant-guerre.

¹³³⁹ Pour reprendre l'exemple d'Alfred Sauvy, il fut ainsi conseiller de Charles Spinasse, ministre de l'Économie nationale en 1937 puis membre du cabinet de Paul Reynaud, ministre des Finances, en novembre 1938 : Alfred SAUVY, *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle. Scènes, tableaux et souvenirs*, *op. cit.*, p. 48-53 et 70-77 ; autre exemple significatif, celui de Raoul Dautry, polytechnicien (X1900), ingénieur à la Compagnie des chemins de fer du Nord avant de diriger ceux de l'État à partir de 1928. Recruté par Pierre Laval en 1935 en qualité d'« expert », il fut « l'homme des décrets-lois » aux côtés, notamment, de Jacques Rueff qui avait lui-même conseillé Raymond Poincaré dans les années 1920 : Rémi BAUDOUÏ, *Raoul Dautry, 1880-1951. Le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992, p. 148 - 154. Pour montrer la largeur de l'éventail politique de ce mouvement (à l'image de celui de la nébuleuse réformatrice), un dernier exemple s'impose : celui de Jules Moch. Polytechnicien (X1912), membre d'X-Crise, député socialiste en 1928, il fut appelé par le gouvernement Blum à occuper les fonctions de secrétaire général de la présidence du Conseil en 1936 : Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997, p. 25-34.

¹³⁴⁰ Alain CHATRIOT, « Organiser des services de documentation permanente. Débats et projets autour des statistiques au Conseil national économique au début des années 1930 », *op. cit.*, p. 160.

¹³⁴¹ *Ibid.*, p. 159-160 ; Béatrice TOUCHELAY, « L'émergence des statistiques du travail [1891-1967] », *op. cit.*, p. 49-55 ; Michel VOLLE, *Le métier de statisticien*, Paris, Hachette Littérature, 1980, p. 161-163 ; voir aussi : Michel VOLLE, *Histoire de la statistique industrielle*, Paris, Économica, 1982.

¹³⁴² La question des statistiques relatives aux familles des fonctionnaires ne fut pas non plus totalement abandonnée et continua de faire l'objet d'investigations précises dans une orientation nataliste. Néanmoins tandis que, comme on l'a vu plus haut, elle avait commencé à faire l'objet d'un détachement de la question du nombre des fonctionnaires proprement dit, les années 1930 entérinèrent la déconnexion totale des deux problèmes. Paul-André Rosental signale ainsi que « le développement des allocations familiales à partir des 1920 [donna] 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 (...) ce qui rend indispensable une comptabilité fine de la fécondité sociale différentielle. » Il en prend pour exemple les travaux de Pierre Depoid, polytechnicien entré à la SGF en 1932, qui à la fin des années 1930 mena des recherches « sur la répartition des familles de fonctionnaires d'après le nombre de leurs enfants en 1937 » à partir de renseignements obtenus auprès de la direction du Budget ou encore « sur le nombre d'enfants à charge du personnel des PTT par statut » en 1939. Certains de ses travaux furent financés par l'Alliance nationale : déconnectée de la dénonciation du fonctionnarisme, la relation entre les statistiques des fonctionnaires et l'organisation nataliste – même marginale – perdura ainsi dans les années 1930. Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.*, p. 188 et 210.

En juillet 1922, le *Bulletin* de la SGF publia, dans une section « comptes rendus », une note intitulée « quelques données relatives à la statistique des fonctionnaires ». L'auteur se contentait alors de reproduire une partie du tableau du rapport Bokanowski, présenté comme faisant « connaître le nombre des fonctionnaires, agents et ouvriers de l'État au 1^{er} janvier 1922 et au 1^{er} juillet 1914 ». L'analyse du tableau se limitait à un constat selon lequel l'« augmentation nette globale » était de « 148 000 unités dont 26 000 pour les services nés de la guerre (pensions, régions libérées, liquidation des stocks), 57 000 pour les postes et les chemins de fer de l'État, 26 000 pour le ministère des Finances, 33 000 pour le ministère de la Guerre ». L'auteur n'interrogeait pas, comme avait pu le faire Lucien March dans le même *Bulletin* neuf ans auparavant, le mode de construction de ces statistiques. Au contraire du rapport Bokanowski, il n'était précisé à aucun moment que les chiffres de 1922 constituaient non pas un relevé même imparfait des effectifs en service, mais une prévision de la loi de finances. Les informations relatives à 1921, pourtant plus comparables d'après le rapport Bokanowski, n'étaient même pas évoquées¹³⁴³.

En dépit de l'importance des politiques de compression dans les années 1920, rien ne fut publié par la SGF sur la question avant 1932. Une décennie après la reprise d'une partie des chiffres du rapport Bokanowski, le *Bulletin* de la SGF publia une nouvelle « étude spéciale » qui avait toutes les apparences d'une mise à jour de celle que Lucien March avait fait paraître en 1913. Reprenant le titre de l'exposé que Fernand Faure avait proposée au Congrès international des sciences administratives en 1910, Raymond Rivet – polytechnicien (X1926) entré à la SGF dès sa sortie de l'école en 1929¹³⁴⁴ –, publia ainsi une « statistique des fonctionnaires en France et en divers pays » dont la structure générale ressemblait beaucoup à celle de l'article de Lucien March. Néanmoins, l'initiative était très différente. En premier lieu, elle témoignait d'une inversion complète du processus de légitimation de l'expertise statisticienne sur le nombre des agents de l'État mis en œuvre dans les années 1890-1910. Comme on l'a vu avec les exemples de Victor Turquan, Fernand Faure et Lucien March notamment, le processus commençait par une analyse critique de données existantes et de l'élaboration de propositions d'amélioration. Ces travaux étaient ensuite présentés dans diverses sociétés savantes, réformatrices et publiés dans diverses revues. La présentation dans un congrès international s'inscrivait dans le processus comme un outil de légitimation de l'expertise des auteurs, tel Victor Turquan à l'Institut international de statistique, ou Fernand Faure au Congrès international des sciences administratives. Il s'agissait en tout cas de l'une des étapes de diffusion des résultats obtenus dans le cadre d'enquêtes initiées dans un tout autre contexte.

¹³⁴³ « Quelques données relatives à la statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la statistique générale de la France*, XI, n° 4, Juillet 1922, p. 379-383.

¹³⁴⁴ G. R. CHEVRY, « Raymond Rivet, 1906-1958 », *Revue de l'Institut International de Statistique*, vol. 26, n° 1/3, 1958, p. 172-173.

En ce qui concerne la contribution de Raymond Rivet, on constate une inversion complète de ce processus. En effet, ce fut à l'initiative de l'IIS que la question de la statistique des fonctionnaires fut de nouveau soulevée alors que la SGF n'avait plus rien produit à ce sujet depuis les travaux de Lucien March. Lors de la session de Tokyo de l'IIS en 1930, l'importance de la question des statistiques relatives aux personnels des administrations et des services publics avait été soulignée. Une commission fut alors chargée de réunir les informations existantes parmi les pays membres de l'Institut. La France était représentée par Léopold Dugé de Bernonville, directeur adjoint de la SGF¹³⁴⁵. C'est au cours de la session de Madrid, en 1931, qu'Henri Willem Methorst – directeur de la statistique des Pays-Bas et secrétaire général de l'IIS depuis 1911¹³⁴⁶ – présenta son rapport sur la « statistique du personnel des administrations et des services publics ». Les données concernant la France reposaient sur la base d'un « exposé de ce qui [s'était] effectué déjà dans ce domaine » fourni par Léopold Dugé de Bernonville. Ce dernier présentait la situation française de la façon suivante :

« Il n'a pas encore été établi, en France, de statistiques directes, précises et détaillées des effectifs des fonctionnaires, malgré les vœux émis à ce sujet par le Conseil supérieur de statistique, notamment dans sa session de 1912. Seules, des évaluations approximatives ont pu être faites d'après des documents de diverses origines. Ces documents ont été analysés par M. Lucien March dans une étude du Bulletin de la Statistique générale d'octobre 1913 ».¹³⁴⁷

Le directeur adjoint de la SGF entreprenait alors de présenter les données réunies par Lucien March. Il complétait ainsi les informations issues du recensement de la population pour 1921 et 1926 et mentionnait le fait que l'état ministériel établi en vertu de la loi d'avril 1905 ne figurait « plus dans les projets de budget d'après-guerre ». Il reproduisait enfin les principaux résultats des évaluations du rapport Bokanowski de 1921 (qu'il complétait d'un bilan des compressions effectivement réalisées en 1922 et 1923), ainsi que la réponse d'octobre 1928 du ministre des Finances à la question d'André Dariac.¹³⁴⁸ À la suite de la présentation du rapport Methorst, l'IIS constatant l'impossibilité immédiate d'une coordination internationale de statistiques si difficiles à établir dans chaque pays, il émit le vœu suivant :

« Considérant qu'il importe de connaître le nombre des membres du personnel des Administrations et Services Publics, ainsi que les charges financières qui en résultent pour les

¹³⁴⁵ Les membres de la commission étaient : « MM. Coats, Dugé de Bernonville, Dirand, Hasegawa, Hilton, Lesoir, Methorst (Rapporteur), Molinari, Saenger et Stepanow » : Henri Willem METHORST, « Statistique du Personnel des Administrations et des Services Publics », *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, XXVI, n° 2, 1931, p. 629.

¹³⁴⁶ Ph. J. IDENBURG, « Henri Willem Methorst, 1868-1955 », *Revue de l'Institut international de statistique*, vol. 23, n° 1/3, 1955, p. 140-142.

¹³⁴⁷ Henri Willem METHORST, « Statistique du Personnel des Administrations et des Services Publics », *op. cit.*, p. 642.

¹³⁴⁸ *Ibid.*, p. 642-649.

organismes publics, émet le vœu que les gouvernements établissent périodiquement des Statistiques du Personnel des Administrations et Services Publics »¹³⁴⁹.

L'étude que Raymond Rivet publia dans la livraison d'octobre-décembre 1932 du *Bulletin* de la SGF s'apparente ainsi bien plus à une conséquence de l'intérêt de l'IIS pour cette question qu'à une initiative de la SGF. Le contenu de l'étude correspondait ainsi à une reprise des données transmises à Henri W. Methorst pour son rapport, complétées d'informations budgétaires concernant le début des années 1930. L'approche ne se voulait absolument pas revendicative. Certes l'auteur soulignait qu'il n'était « guère possible de présenter, avec clarté et uniformité, une statistique convenable des fonctionnaires » et que, « dans la plupart des cas, il [fallait] se contenter d'évaluations approximatives d'après des documents d'origines très variées »¹³⁵⁰. En revanche, aucune mention n'était faite de l'inapplication de la loi d'avril 1905 et, surtout, aucune préconisation relative à la réalisation d'un éventuel recensement sur la base d'un bulletin individuel n'était formulée.

On pourrait éventuellement y voir une posture de neutralité professionnelle, à l'image d'un Lucien March réservant ses revendications pour son exposé à la SSP plutôt que de les formuler dans le *Bulletin* de la SGF. Néanmoins, lorsque Raymond Rivet présenta ses résultats à la Société de statistique de Paris en janvier 1933¹³⁵¹, il fut parfois plus précis quant aux raisons de la croissance des effectifs, mais il n'ajouta aucune mention concernant la nécessité d'un recensement. Prenant appui sur la contribution publiée en 1913 par Lucien March, il soulignait l'impossibilité d'établir une « statistique convenable des fonctionnaires » mais il ne faisait pas état des remarques de l'ancien directeur de la SGF à ce sujet. Dans la section relative aux traitements, tant dans le *Bulletin* que dans le *Journal*, le statisticien précisait bien le fait que le ministre des Finances n'avait jamais permis d'appliquer les recommandations de la commission de la statistique des fonctionnaires en ce qui concernait l'application de la loi de finances pour 1910. Il le faisait toutefois en distinguant totalement cette question du nombre des fonctionnaires et ne faisait pas le lien avec l'application de la loi de 1905.

Les principaux apports de l'étude de Raymond Rivet concernant les effectifs se trouvaient ainsi dans une nouvelle évaluation des compressions effectuées en 1922 et 1923, ainsi que dans un état des effectifs en 1931 produit à partir d'une analyse des chapitres du budget. Concernant ces derniers, le statisticien précisait que les indications qui s'y trouvaient n'étaient « pas générales » car il y manquait « certaines catégories

¹³⁴⁹ Compte rendu de la XX^e Session de l'Institut international de Statistique, Madrid, du 14 au 20 septembre 1931, *Bulletin de l'Institut international de statistique*, XXVI (1), 1936, p. 127 et 185.

¹³⁵⁰ Raymond RIVET, « La statistique des fonctionnaires en France et en divers pays », *Bulletin de la statistique générale de la France*, XXII, n° 1, Décembre 1932, p. 95.

¹³⁵¹ Procès-verbal de la séance du 18 janvier 1933, *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 74, février 1933, p. 47. L'étude fut publiée dans la livraison de mars : Raymond RIVET, « La statistique des fonctionnaires », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 75, Mars 1933, p. 91-118.

importantes de personnel » : des auxiliaires et ouvriers du ministère des Finances, le personnel des lycées, les cantonniers ainsi que divers ouvriers et auxiliaires temporaires des services de la guerre et des Postes. Raymond Rivet ajoutait qu'il ne s'agissait généralement que « d'une simple prévision » pouvant s'avérer « assez différente de l'effectif réel ». En outre, les données étant incomplètes, le statisticien les avait complétées sur la base de chiffres trouvés « dans les projets de budgets antérieurs » et à partir « d'évaluations partielles »¹³⁵². Raymond Rivet ne fournissait néanmoins aucune précision supplémentaire qui aurait permis d'identifier les ministères concernés.

Reproduisant le tableau des effectifs du rapport Bokanowski, le statisticien procédait comme ses collègues dix ans auparavant : il ne citait pas les chiffres de 1921 et ne précisait pas que le relevé concernant 1922 était une prévision et non une évaluation de l'effectif en service. En revanche, il ajoutait à ce tableau une nouvelle évaluation des réductions opérées en vertu des lois de finances pour 1922 et 1923. Raymond Rivet précisait en note qu'il s'agissait d'informations tirées du « rapport général sur le budget de 1922 » (ce dernier n'étant autre que le rapport Bokanowski)¹³⁵³. En réalité, si l'on en croit les informations fournies par Léopold Dugé de Bernonville, il s'agissait du produit d'une évaluation basée sur l'analyse du rapport général sur le règlement définitif du budget de 1925¹³⁵⁴.

¹³⁵² Raymond RIVET, « La statistique des fonctionnaires [BSGF 1932] », *op. cit.*, p. 100.

¹³⁵³ *Ibid.*, p. 98 ; Raymond RIVET, « La statistique des fonctionnaires [JSSP 1933] », *op. cit.*, p. 93.

¹³⁵⁴ Henri Willem METHORST, « Statistique du Personnel des Administrations et des Services Publics », *op. cit.*, p. 648 (Chambre des députés, session de 1924, n°6933).

Tableau I. 17 : Révision du bilan des compressions effectuées en 1923-1923 d'après Raymond Rivet

	Annoncées par le comité		Réalisées d'après Raymond		Écart
	Bloch		Rivet		
	Effectifs	soit en %	Effectifs	soit en %	
Régions libérées	14 949	20,8%	12 934	20,7%	2 015
Guerre	12 904	18,0%	11 406	18,2%	1 498
Chemins de fer de l'État	11 789	16,4%	10 905	17,4%	884
Marine	6 184	8,6%	5 842	9,3%	342
Finances	5 526	7,7%	5 668	9,1%	-142
Postes	5 645	7,9%	5 625	9,0%	20
Pensions	3 181	4,4%	3 202	5,1%	-21
Instruction publique	1 899	2,6%	2 115	3,4%	-216
Travaux publics	1 805	2,5%	1 831	2,9%	-26
Commerce et liquidation des stocks	1 622	2,3%	1 313	2,1%	309
Affaires étrangères	417	0,6%	422	0,7%	-5
Justice	596	0,8%	399	0,6%	197
Agriculture	359	0,5%	344	0,6%	15
Intérieur	288	0,4%	251	0,4%	37
Hygiène	207	0,3%	169	0,3%	38
Travail	103	0,1%	96	0,2%	7
Colonies	6	0,01%	6	0,01%	0
Ravitaillement	401	0,6%			401
Service d'Alsace et Lorraine	189	0,3%	<i>(services non mentionnés)</i>		189
Comptes spéciaux (O.R.A. - O.R.I. service de la motoculture)	3 689	5,1%			3 689
Totaux	71 759	100%	62 528	100%	9 231

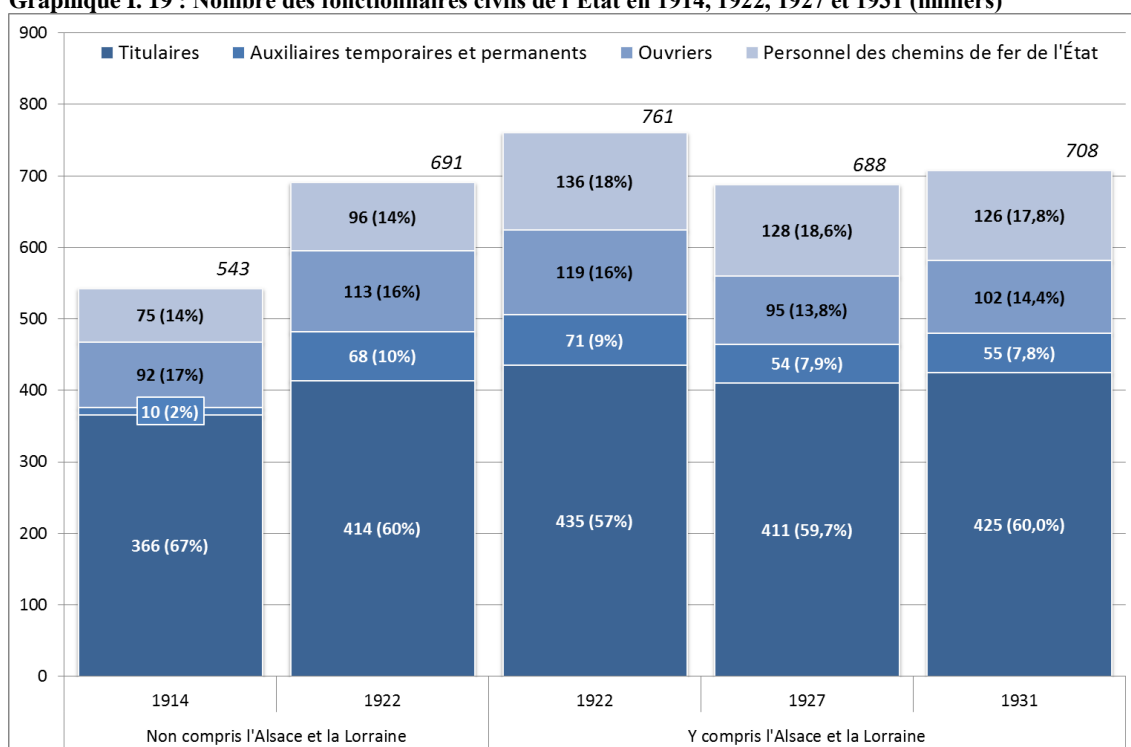
Détail d'après R. Rivet : total des suppressions en 1922 = 48 699 ; total des suppressions en 1923 = 13 829

Source : d'après Raymond Rivet, "La statistique des fonctionnaires en France et en divers pays", *Bulletin de la statistique générale de la France*, décembre 1932, p. 98 ; décret du 28 avril 1922 (*JO* du 6 mai 1922, repris dans "Duvergier" 1922, p. 183-184) ; décret du 30 décembre 1923 (*JO* du 4 janvier 1924, p. 135)

Ce nouveau bilan remettait en cause les déclarations ministérielles concernant le caractère effectif d'au moins 70 000 suppressions en vertu des répartitions proposées par le comité Bloch. En l'absence d'un véritable décompte opéré par le ministère des Finances il n'est malheureusement pas possible de départager les déclarations des ministres des Finances de l'évaluation publiée par Raymond Rivet. Les compressions opérées s'avérait inférieures d'environ 10 000 unités par rapport aux annonces, mais le total restait très proche de celui qui avait été réclamé par les parlementaires (50 000 en 1922 et 15 000 en 1923). Surtout, elle ne remettait pas en cause la répartition des suppressions opérées par le comité Bloch.

Au terme de la confrontation de sources diverses – rapport Bokanowski, recensement de la population et chapitres du budget – le statisticien proposait une évaluation de l'évolution des effectifs civils de 1914 à 1931. Partant des estimations du ministère des Finances, il les avait complétées avec des statistiques en provenance des chemins de fer de l'État et « au moyen d'évaluations concernant le nombre des fonctionnaires alsaciens et lorrains ». Il se basait pour cela sur le recensement de la population qui conduisait « à penser que le nombre de fonctionnaires alsaciens et lorrains [représentait] un peu plus du total » des effectifs civils (non compris les agents des chemins de fer), soit « 30 000 environ », auxquels il ajoutait les « 40 000 employés » du réseau des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine en 1922.

Graphique I. 19 : Nombre des fonctionnaires civils de l'État en 1914, 1922, 1927 et 1931 (milliers)



Source : d'après Raymond Rivet, "La statistique des fonctionnaires en France et en divers pays", *Bulletin de la statistique générale de la France*, décembre 1932, p. 103

Le résultat des estimations de Raymond Rivet semblait ainsi confirmer la diminution des effectifs de 1922 à 1927. Celle-ci aurait ainsi conduit, sinon à retrouver le volume d'avant-guerre, au moins à annuler l'effet estimé de l'intégration des fonctionnaires alsaciens et lorrains. L'estimation des effectifs de 1931 faisait en revanche apparaître une légère hausse par rapport à 1927, qui se traduisait notamment par un coût d'arrêt à la diminution de la proportion des auxiliaires dans l'ensemble des agents civils. Son analyse des chapitres du budget ainsi que des informations obtenues auprès du ministère des Finances lui permettait d'expliquer les raisons de cette inversion de tendance.

Tableau I. 18 : Personnel civil de l'État 1914 et en 1931 (hors agents d'Alsace-Lorraine en 1914 et hors chemin de fer en 1914 et 1931)

(classement par effectifs décroissants en 1931)	Effectifs		Variation 1914-1931	Proportions		Indice sur les proportions (1914 = 100)	Solde 1914-1931	soit proportion des	
	1914	1931		1914	1931			augmentations	suppressions
PTT	121 500	167 000	37%	26,0%	28,7%	110	45 500	38,7%	
Instruction publique, Éducation physique et Beaux-Arts	148 200	156 000	5%	31,7%	26,8%	84	7 800	6,6%	
Guerre, Marine, Aéronautique	63 500	95 000	50%	13,6%	16,3%	120	31 500	26,8%	
Finances	71 000	80 000	13%	15,2%	13,7%	90	9 000	7,6%	
Travaux publics	20 000	19 000	-5%	4,3%	3,3%	76	-1 000		40%
Justice	14 500	14 500	0%	3,1%	2,5%	80	0		
Agriculture	8 400	11 000	31%	1,8%	1,9%	105	2 600	2,2%	
Pensions		6 700			1,2%		6 700	5,7%	
Travail et hygiène	1 500	6 000	300%	0,3%	1,0%	321	4 500	3,8%	
Intérieur	1 800	5 500	206%	0,4%	0,9%	245	3 700	3,1%	
Enseignement technique**	800	4 400	450%	0,2%	0,8%	441	3 600	3,1%	
Régions libérées		2 500			0,4%		2 500	2,1%	
Marine marchande	1 400	1 300	-7%	0,3%	0,2%	74	-100		4%
Affaires étrangères	1 100	1 200	9%	0,2%	0,2%	88	100	0,1%	
Colonies	1 300	1 000	-23%	0,3%	0,2%	62	-300		12%
Commerce	550	700	27%	0,1%	0,1%	102	150	0,1%	
Divers*	11 600	10 500	-9%	2,5%	1,8%	73	-1 100		44%
Total	467 150	582 300	25%	100,0%	100,0%	100	115 150	117 650	-2 500

*Poudres et salpêtres, Imprimerie nationale, Caisse d'épargne, Légion d'honneur, Monnaie et médailles ; ** d'après le Rapport Bokanowski (source de R. Rivet) = 1 805 en 1914. Source : d'après Raymond Rivet, "La statistique des fonctionnaires en France et en divers pays", *Bulletin de la statistique générale de la France*, décembre 1932, p. 101

À partir d'informations tirées des chapitres du budget complétées par diverses estimations, Raymond Rivet proposait une comparaison des effectifs civils de l'État en 1914 et 1931. Le tableau précédent en présente les principaux enseignements.

Du point de vue de la hiérarchie des proportions, l'équilibre général de la répartition des effectifs des principaux employeurs n'avait pas beaucoup changé depuis le début des années 1920 (voir le tableau I.14 *supra* p. 325). Deux départements avaient vu leurs effectifs particulièrement augmenter. Du côté de la Guerre, il s'agissait principalement de la conséquence de la création, en 1928, du ministère de l'Air¹³⁵⁵, qui employait 8 850 agents civils en 1931. De plus, le nombre des agents civils de la Guerre avait été accru du fait de « besoins nouveaux occasionnés par le service d'un an »¹³⁵⁶, voté lui aussi en 1928¹³⁵⁷. En ce qui concerne les PTT, Raymond Rivet indiquait que la croissance des effectifs de ce département était liée à la poursuite du développement des correspondances postales et des réseaux télégraphiques et téléphoniques. Il signalait ainsi que le nombre des correspondances postales était passé de 3 milliards de lettres, imprimés et objets recommandés en 1906 à 6 milliards en 1926, tandis que le nombre de conversations téléphoniques était passé de 240 000 en 1906 à 690 000 au cours de la

¹³⁵⁵ Décret du 2 octobre 1928 fixant les attributions du ministre de l'Air, *Journal officiel* du 3 octobre 1928, reproduit dans *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, nouvelle série, tome 28, année 1928, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1928, p. 726-728.

¹³⁵⁶ Raymond RIVET, « La statistique des fonctionnaires [BSGF 1932] », *op. cit.*, p. 101-102.

¹³⁵⁷ Loi du 31 mars 1928 relative au recrutement de l'armée, *Journal officiel*, 3 avril 1928, p. 3808.

même période. En outre, les PTT s'étaient enrichis d'un nouveau service, lui aussi créé en 1928, qui avait pris un développement considérable : le service des chèques postaux avait donné lieu à 68 millions d'opérations.¹³⁵⁸ Si, pour Raymond Rivet la croissance des effectifs de l'Instruction publique et de l'Intérieur s'expliquait « toute entière du fait de l'Alsace et de la Lorraine », deux autres départements avaient vu leurs effectifs et leurs poids relatifs augmenter considérablement. Le personnel des services de l'Enseignement technique, regroupés avec leur ministère de tutelle dans les tableaux précédents, avait presque quintuplé entre 1914 et 1931. L'auteur semble avoir fait une erreur en reprenant les chiffres du rapport Bokanowski car dans ce dernier les effectifs de l'enseignement technique en 1922 étaient de 1 805 et non de 800¹³⁵⁹. Néanmoins, même moins importante que celle que Raymond Rivet indiquait, la croissance des effectifs de ce secteur était incontestable du fait d'un développement sans précédent de l'organisation administrative de l'enseignement technique depuis la fin de la guerre. À la suite du vote de la loi portant organisation de l'enseignement technique le 25 juillet 1919¹³⁶⁰, la direction de l'Enseignement technique passa de la tutelle du ministère du Commerce à celle de l'Instruction publique en mars 1920¹³⁶¹ tandis que la loi de finances pour 1925 porta création de la taxe d'apprentissage¹³⁶².

Enfin, l'évaluation proposée par Raymond Rivet faisait état d'un triplement des effectifs du ministère du Travail et de l'Hygiène entre 1914 et 1931. Une part importante de cette croissance s'expliquait par le développement, déjà évoqué, des services sociaux pendant et juste après la guerre, mais une nouvelle loi était, entre-temps, venue accentuer cette tendance. En effet, l'application de la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales (modifiée et complétée par celle du 30 avril 1930)¹³⁶³ avait occasionné, d'après le ministère des Finances, « la création d'environ 2 500 emplois nouveaux, dont certains [avaient] été pourvus à l'aide d'agents en surnombre dans

¹³⁵⁸ Raymond RIVET, « La statistique des fonctionnaires [JSSP 1933] », *op. cit.*, p. 92.

¹³⁵⁹ Voir la reproduction du tableau en annexe n°39, p. 759.

¹³⁶⁰ Loi du 25 juillet 1919 relative à l'organisation de l'enseignement technique industriel et commercial, *Journal officiel*, 27 juillet 1919, p. 7744-7748.

¹³⁶¹ Décret du 13 mars 1920 relatif au rattachement de la direction de l'Enseignement technique au ministère de l'Instruction publique et décret du 15 mars 1920 transportant du ministère du Commerce et de l'Industrie au ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts les crédits concernant l'enseignement technique, *Journal officiel*, 16 mars 1920, p. 4323.

¹³⁶² Article 25 de la loi du 13 juillet portant fixation du budget général de l'exercice 1925, *Journal officiel*, 14 juillet 1925, p. 6568.

¹³⁶³ Loi du 30 avril 1930 modifiant et complétant la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales, *Journal officiel* du 1er mai 1930, repris dans *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, nouvelle série, tome 30, année 1930, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1930, p. 244-269. À ce sujet, voir Michel DREYFUS, Michèle RUFFAT, Vincent VIET, Danièle VOLDMAN et Bruno VALAT, *Se protéger, être protégé*, *op. cit.*

d'autres administrations, comme celle des Régions libérées » ainsi que le « recrutement d'environ 2 500 auxiliaires »¹³⁶⁴.

Ainsi, en dépit d'une fiabilité toute relative, les statistiques présentées par Raymond Rivet permettaient d'observer que, de la fin de la guerre à l'aube des années 1930, l'évolution des effectifs, malgré d'importantes compressions qui en limitèrent les effets, n'en continuait pas moins de suivre une tendance croissante liée aux extensions des attributions de l'État. C'était d'ailleurs la principale conclusion qu'en tirait Raymond Rivet, soulignant que l'accroissement du nombre des fonctionnaires tenait « beaucoup plus aux créations nouvelles et aux besoins nouveaux qu'au développement des services anciens »¹³⁶⁵. Le statisticien avait renoncé à procéder à de véritables comparaisons internationales du fait de la « diversité des documents », de la « grande variété de leur contenu » et parce qu'ils « ne [faisaient] généralement pas l'objet de publications périodiques ». Toutefois, considérant que « tout rapprochement [serait] incertain », il tâchait de resituer l'évolution des effectifs en France par rapport aux principales tendances observées dans d'autres pays :

« Dans la plupart des pays belligérants, un nombreux personnel fut recruté pendant et immédiatement après la guerre dans les services de l'État récemment créés. On a vu notamment qu'en France, sur le territoire d'avant-guerre, le nombre des auxiliaires était passé de 10 000 en 1914 à 68 000 en 1922 ; que le nombre des fonctionnaires belges s'élevait à 50 000 en 1911 et à 65 000 en 1920 ; que l'"American civil service" comptait moins de 400 000 employés avant la guerre et 900 000 en 1919.

Il était normal que des réductions sensibles fussent opérées par la suite ; en France, le nombre total des fonctionnaires de l'État (personnel des chemins de fer compris) s'élevait à 761 000 en 1922 et à 688 000 en 1927 ; en Allemagne, près de 400 000 employés furent licenciés en 1923 et en 1924 ; aux États-Unis, le nombre des employés du « civil service » fut ramené à 550 000 en 1924 ; en Angleterre, le nombre des employés temporaires passa de 106 000 en 1921 à 40 000 en 1927 ; en Tchécoslovaquie, 10 % des postes furent supprimés en 1923 et 1924.

Depuis plusieurs années, le nombre des fonctionnaires s'accroît de nouveau : il augmente de 3 % en France de 1927 à 1931 ; de 4 % en Allemagne de 1924 à 1929 ; de 2 % en Belgique de 1920 à 1928 ; de plus de 30 % aux États-Unis de 1924 à 1931 ; de 6 % en Angleterre de 1927 à 1931 ; de 17 % en Italie de 1926 à 1932 ; de plus de 50 % au Japon de 1920 à 1929. En France, en Allemagne, en Angleterre et aux États-Unis, une fraction importante de ces pourcentages est due au développement des services des Postes.

¹³⁶⁴ Raymond RIVET, « La statistique des fonctionnaires [BSGF 1932] », *op. cit.*, p. 100. Il tirait ces informations du rapport Lamoureux sur le budget de l'exercice 1932, qui avait été repris par la presse. Dans « le nombre des fonctionnaires et le coût du personnel de l'État », *La Croix*, 11 mars 1932 notait ainsi que cette évaluation ne permettait de connaître l'effectif « que d'une façon approximative » et que « leur nombre actuel » était évalué « aux environs de 715 000 unités » par le ministre du Budget, sur la base de l'augmentation reprise ici par Raymond Rivet ; voir aussi Maurice NOËL, « Des économies ? », *Le Figaro*, 28 février 1932, qui concluait de cette évaluation à 715 000 agents civils et militaires : « Voilà où tailler ! ».

¹³⁶⁵ *Ibid.*, p. 96.

À l'heure actuelle, par rapport au nombre des habitants, la France compte certainement moins de fonctionnaires que l'Allemagne ; elle n'en compte pas davantage, semble-t-il, que les autres pays de civilisation et d'organisation administrative analogue. »¹³⁶⁶

À la SSP, il ajoutait : « l'augmentation du nombre des fonctionnaires paraît absolument indépendante des constitutions et de la forme des gouvernements »¹³⁶⁷. La discussion qui suivit, très courte, suscita quelques remarques du docteur Robert Sorel sur la nécessité de lutter contre l'extension des attributions de l'État : « qui dit fonction dit fonctionnaires ». Pour le chirurgien, si Raymond Rivet prenait soin de montrer que la France s'inscrivait dans un mouvement général, il ne fallait pas pour autant perdre de vue que « le mal des autres ne peut être le remède au nôtre »¹³⁶⁸. Pour autant, depuis sa première formulation par Henry Nézard au tournant du siècle, et sa réaffirmation par Léon Duguit au moment des compressions de 1922¹³⁶⁹, l'idée selon laquelle l'augmentation du nombre des fonctionnaires n'était finalement que le révélateur d'un développement de l'État, lui-même intrinsèque au progrès de la civilisation, faisait son chemin.

La réforme par les économies ?

Favorisée par l'entrée dans la grande dépression, une double mutation héritée des réflexions théoriques et des tentatives de mises en œuvre des années 1920 intervint dans les années 1930. D'une part, la thématique de la réforme de l'État supplanta celle de la réforme administrative dans les discours politiques autant que dans le débat public ; d'autre part, les nécessités financières s'imposèrent aux pratiques, plaçant au second rang toute velléité de réforme. Ainsi en 1931, le juriste Joseph Barthélemy, élève de Maurice Hauriou et ancien député¹³⁷⁰, fit paraître un ouvrage sur la *crise de la démocratie contemporaine* dans lequel il dressait le constat suivant :

« Aucun sujet ne peut disputer la palme de l'actualité à la réforme de l'État. Ouvrez un journal, une revue, un manuel de politique : vous êtes assurés d'y trouver quelque article, quelque étude ou quelque chapitre sur la réforme de l'État. (...) Donc, et la gauche et la droite et l'opposition et la

¹³⁶⁶ *Ibid.*, p. 138.

¹³⁶⁷ Raymond RIVET, « La statistique des fonctionnaires [JSSP 1933] », *op. cit.*, p. 117.

¹³⁶⁸ *Ibid.*, p. 119 (chirurgien, il était le cousin germain d'Albert et de Georges Sorel).

¹³⁶⁹ Il écrivait en effet, après avoir évoqué la politique des compressions de 1922 : « j'estime que, quoi qu'on fasse, [le nombre des fonctionnaires] ira chaque jour en augmentant » puisque le phénomène, qui n'était « pas spécial à la France » mais « général », relevait d'une « transformation générale des conceptions politiques et sociales, et aussi de la transformation économique qui est en train de s'accomplir » : Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel* [t. 3, 1923], *op. cit.*, p. 2-3.

¹³⁷⁰ Professeur à la faculté de droit de Montpellier en 1906 puis de Paris en 1913 il fut aussi, et surtout, député du Gers de 1919 à 1928, « membre de l'Alliance démocratique aux côtés de Pierre-Étienne Flandin et Paul Reynaud » et « protégé de Raymond Poincaré ». Voir Grégoire Bigot, « Joseph Barthélemy (1874-1945) », *Dictionnaire historique des juristes français*, *op. cit.*, p. 42-44 ; voir aussi : Gilles MARTINEZ, « Joseph Barthélemy et la crise de la démocratie libérale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 59, Septembre 1998, p. 28-47.

majorité et le gouvernement lui-même tombent d'accord sur la réforme de l'État. Quelle belle, quelle touchante, quelle émouvante unanimité ! »¹³⁷¹

Autre indice de cette mutation : l'examen de l'activité des députés au cours des 15^e et 16^e législatures (de 1932 à la guerre), permet de constater l'apparition du thème « réforme de l'État » dans les tables analytiques des *Annales* de la Chambre pour 1932-1939. Celui de « réforme administrative » disparaissait quant à lui de la table de 1936-1939¹³⁷². La mutation n'était pas que sémantique. Prenant l'exemple d'une revue emblématique de la période, *L'État moderne*¹³⁷³, Stéphane Rials résume très bien la situation :

« Le système administratif, tel qu'il fonctionne, plus ou moins bien, est accepté et ces projets sont modestes. L'on parle parfois de la rationalisation. Mais l'on convient éventuellement de ce que "la commercialisation" de l'État "n'est... ni possible ni désirable". Au demeurant, les problèmes techniques de la réforme administrative intéressent, semble-t-il, de moins en moins. Il apparaît de plus en plus qu'elle "implique la réforme de l'État". Et, de fait, lorsqu'à nouveau l'on va parler de réforme, dans les années trente, c'est à la réforme de l'État tout entier et non à celle des méthodes de sa gestion que l'on se consacrera, sans aboutir d'ailleurs davantage. »¹³⁷⁴

Cette histoire est bien connue et je me contenterai d'en résumer ici les principaux enjeux¹³⁷⁵. Assurément polysémique et comportant parfois plus de références aux questions de rationalisation que ne le laisse entendre Stéphane Rials, le thème de la réforme de l'État, tel qu'il s'imposa dans les années 1930, était dominé par la volonté de répondre à l'incapacité du pouvoir face à la crise. Comme l'explique Marc Olivier Baruch, la pensée modernisatrice qui se développa alors était traversée par « deux lignes de forces » consistant en une « critique des abus [du] parlementarisme » jugé « stérile » auquel était opposée la nécessaire « restauration de l'efficacité de l'exécutif », condition

¹³⁷¹ Joseph BARTHÉLEMY, *La crise de la démocratie contemporaine*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1931, p. 181-182 ; cité par François MONNET, *Refaire la République*, *op. cit.*, p. 205-206.

¹³⁷² Voir le tableau en annexe n°11, p. 716.

¹³⁷³ Il s'agissait à la fois d'un véritable « groupement de pensée "réaliste" » et d'une « revue spécialisée » qui, comme l'explique Florence Descamps, par sa composition et ses rapports avec le monde syndical des fonctionnaires, occupait, au sein des nombreux mouvements réformateurs de l'entre-deux-guerres, une position plus originale que ne le laisse penser Stéphane Rials. Pour une étude des propositions de ce mouvement et de son passage du statut de « club de réflexion », à celui de « groupe de pression » jusqu'à son échec à influencer la réalisation de réformes concrètes en dépit de la nomination de l'un de ses deux membres fondateurs (Georges Mer) au poste de secrétaire général du ministère de Finances en 1936, voir : Florence DESCAMPS, « L'État moderne, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'État (1928-1940) », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, p. 667-678 ; voir aussi Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 201-204.

¹³⁷⁴ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 240-241.

¹³⁷⁵ Sur le foisonnement de groupes rénovateurs on consultera : Olivier DARD, *Le rendez-vous manqué des relèves des années trente*, *op. cit.* ; Pour une synthèse très complète des principales et infructueuses tentatives de réformes et leur mise en perspective avec la situation de crise politique des années 1930, on consultera : Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.* (en particulier le premier chapitre, « L'héritage », p. 21-45) ; ainsi que : François MONNET, *Refaire la République*, *op. cit.* (en particulier la seconde partie intitulée « Réformer », p. 177-364).

de la « restauration de l'autorité de l'État »¹³⁷⁶. Si cette conception de la réforme de l'État – présentée comme une réponse à la crise de l'autorité de l'exécutif – rejoignait les mouvements organisateurs, c'était par la figure centrale que ces derniers accordaient au rôle du « chef » et à la nécessité d'une coordination des actions gouvernementales.

La principale réalisation concrète, si ce n'est la seule¹³⁷⁷, de ce mouvement consista en la concrétisation d'un projet dont les bases avaient été posées dans les années 1910 par Henri Chardon et pendant la guerre par Léon Blum. À la faveur d'une « véritable crise de l'État parlementaire » née « dans le sillage de la grande crise économique et sociale » du début des années 1930, naquit ce que Nicolas Roussellier nomme un « nouveau pouvoir d'État » : le secrétariat général à la présidence du Conseil.¹³⁷⁸ Présenté en décembre 1934 par Pierre-Étienne Flandin, président du Conseil à l'origine du projet, comme un « simple bureau permanent » dont le rôle serait de « fournir au président du Conseil une documentation permanente sur les travaux législatifs et de le tenir au courant des débats engagés devant les Assemblées »¹³⁷⁹, il fut créé officiellement par un décret du 21 janvier 1935. Ce « nouvel instrument d'expertise et de décision », s'affirmant peu à peu comme un organe de coordination interministérielle, ne cessa de voir ses activités et ses moyens se développer. L'historien note ainsi une multiplication par sept du courrier au départ de ce service entre 1935 et 1939, principalement à destination des ministères :

« Ce nouvel organigramme permettait à la présidence du Conseil de gouverner de plus en plus hors du contrôle autrefois exercé de manière si jalouse par le Parlement. En 1939, au moment où la France entrait en guerre, la présidence du Conseil était ainsi devenue le centre d'une constellation complexe comprenant vingt services qui lui étaient directement rattachés, du Commissariat à l'Économie nationale [coordinateur du CNE, de la SGF et du Conseil national de surveillance des prix] au Commissariat général à l'Information (créé le 15 septembre 1939) en passant par le Haut Comité de la Population ou le Conseil national de la Main-d'œuvre. L'organigramme avait connu un certain nombre de vicissitudes entre 1935 et 1939 mais, au-delà des variations, le sens de l'évolution générale se dégageait fort bien : la présidence du Conseil s'attachait tous les services ayant une vocation interministérielle : la politique économique générale, la politique des grands

¹³⁷⁶ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 22-23.

¹³⁷⁷ Stéphane Rials ajoute la « volonté réelle de remettre de l'ordre dans la gestion des services autonomes de l'État » : Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930*, *op. cit.*, p. 242 ; à ce propos, on consultera : Alain CHATRIOT, « Les offices en France sous la troisième République », *op. cit.*

¹³⁷⁸ Nicolas ROUSSELLIER, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 119 ; voir aussi : Nicolas ROUSSELLIER, *Vers une histoire de la loi. Du gouvernement de guerre au gouvernement de la Défaite : les transformations du pouvoir exécutif en France (1913-1940)*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Institut d'études politiques, Paris, 2006.

¹³⁷⁹ « Organisation de la présidence du Conseil. Discours prononcé au Sénat le 20 décembre 1934 » repris dans Pierre-Étienne FLANDIN, *Discours. Le ministère Flandin, novembre 1934 - mai 1935*, Paris, Gallimard, 1937, p. 252.

travaux, la politique de la main-d'œuvre, la politique familiale et populationniste ainsi que la politique de propagande, d'information et de mobilisation des esprits. »¹³⁸⁰

Comme on l'a vu plus haut, du point de vue du renforcement et de la coordination des travaux statistiques, les résultats furent nettement plus contrastés¹³⁸¹. Si une telle création aurait pu constituer le point de départ d'une véritable politique de la fonction publique, aucune des questions cruciales posées depuis le début du siècle par le développement du syndicalisme des fonctionnaires, toujours illégal mais toléré et parfois associé aux décisions, ne trouva de réponse¹³⁸².

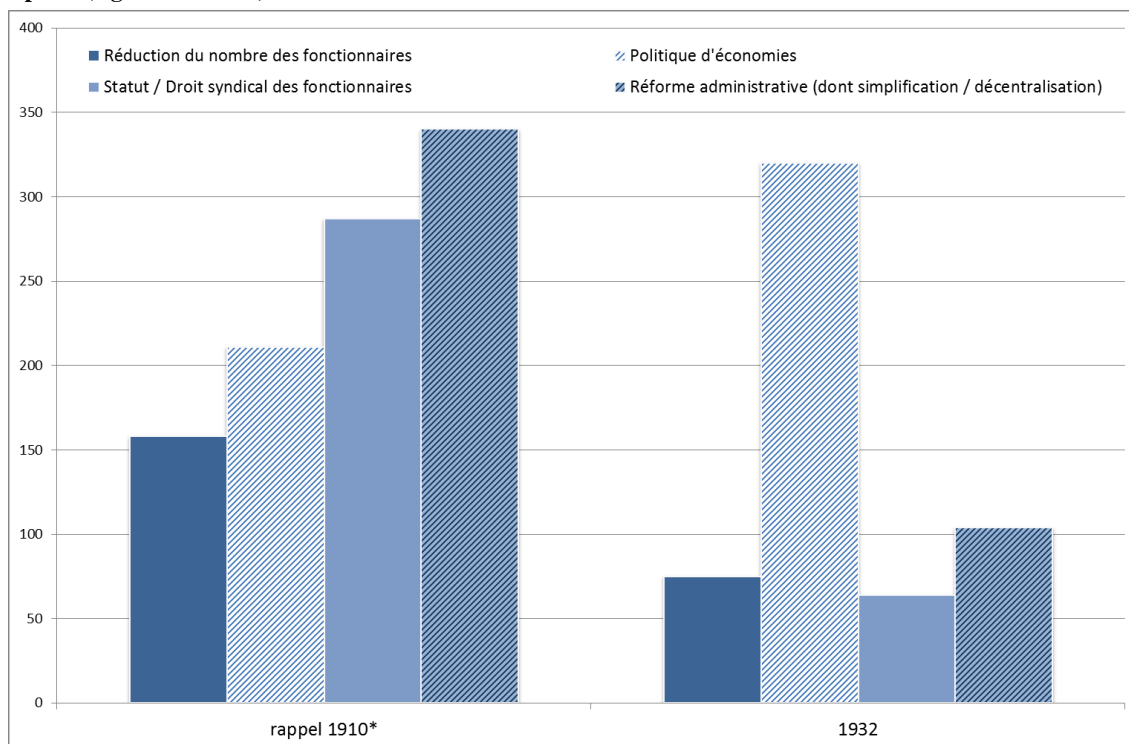
En dehors des rapports de forces politiques et sociaux, l'explication se trouvait dans les priorités que la situation économique et financière imposa aux gouvernants de la période. Avec la crise, et malgré le redressement de 1926-1930, la maîtrise des dépenses publiques redevint l'objectif principal de quasiment toutes les mesures visant à agir sur la fonction publique dans les années 1930. Si l'amélioration de la situation des fonctionnaires fut brièvement mise à l'agenda du Front populaire, ce fut bien la suppression des emplois et services inutiles qui constitua le *leitmotiv* des années 1932-1939. Ainsi, en dépit des grandes envolées discursives concernant la réforme de l'État, le thème qui s'imposa fut celui des économies. L'analyse du « Barodet » des élections législatives de 1932 en témoigne :

¹³⁸⁰ Nicolas ROUSSELLIER, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres », *op. cit.*, p. 126.

¹³⁸¹ Alain CHATRIOT, « Organiser des services de documentation permanente. Débats et projets autour des statistiques au Conseil national économique au début des années 1930 », *op. cit.*

¹³⁸² À ce propos voir : Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 233-247 ; ainsi que Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 32-36.

Graphique I. 20 : Fonctionnaires, réforme administrative et économies dans les engagements électoraux des députés (législatives 1932)



Source : d'après le classement méthodique des *rappports faits au nom de la commission chargée de réunir et de publier les textes authentiques des programmes et engagements électoraux des députés* – dits « Barodet ». * voir le graphique I.11 *supra*, p.219.

Pour Stéphane Rials, les années 1930 « ne furent plus le théâtre que de tentatives, naïves ou hypocrites, en tout cas infructueuses, de compressions, ou encore de réformes partielles par décrets-lois »¹³⁸³. Affectée par la Grande Dépression à partir de 1931¹³⁸⁴, la France dut en effet rapidement faire face à des difficultés financières qui aggravèrent un déficit budgétaire réapparu dès 1930¹³⁸⁵. Cette situation entraîna une explicitation de conceptions qui étaient déjà à l'œuvre dans les années 1920 : le rétablissement de l'équilibre budgétaire était la condition préalable à toute réforme. Aux économies par la réforme administrative du gouvernement Poincaré, ses successeurs opposeraient la réforme administrative par les économies. Dans les souvenirs, rédigés entre 1940 et 1942, qu'il publia au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, Joseph Paul-

¹³⁸³ Stéphane RIALS, *Administration et organisation, 1910-1930, op. cit.*, p. 242.

¹³⁸⁴ Dans une bibliographie plus qu'abondante sur la France dans la crise, on pourra consulter : Robert BOYER (dir.), « Paradoxes français de la crise des années 1930 », *Le mouvement social*, n° 154, Mars 1991, p. 1-288 ; voir aussi : Julian JACKSON, *The politics of depression in France, 1932-1936*, Cambridge & New York, Cambridge University Press, 2002 ; et Philip NORD, *France's New Deal: From the Thirties to the Postwar Era*, Princeton University Press, 2010 pour une remise en perspective politique et culturelle de moyenne durée ; sur les transformations des rapports entre acteurs publics et privés ainsi que sur les mutations de l'appareil économique de l'État voir le premier volume de Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie, op. cit.*

¹³⁸⁵ Pour une mise en perspective de l'évolution du solde budgétaire, voir l'annexe n°3, p. 703.

Boncour, président du Conseil de décembre 1932 à janvier 1933, expliquait la situation de la façon suivante :

« J'avais acquis la conviction qu'aucune grande politique, aucune réforme de structure, n'était possible, tant que le déficit budgétaire prendrait ainsi à la gorge les gouvernements (...). Au surplus, ni [l'économiste Charles Rist] ni aucun de ceux que je consultai, ne me témoignèrent de cette ingéniosité, qui permit à un Schacht¹³⁸⁶ de donner à une Allemagne ruinée et en faillite plus d'aisance qu'à ses vainqueurs prospères. Ni dans la finance, ni chez les militaires, l'imagination ne fut notre lot dans cette période, où tant de reconstructions l'eussent exigée.

Aucun ne me fournit d'autre moyen que le banal, mais nécessaire, équilibre entre les colonnes du doit et de l'avoir. Il fallait que l'État commençât par faire comme toute bonne ménagère, qui établit ses dépenses d'après ses recettes. L'équilibre budgétaire était le remède uniforme, dont on accablait mes efforts pour trouver quelque chose de plus audacieux et de plus large, comme il s'en pratiquait ailleurs que chez nous. »¹³⁸⁷

En ce qui concerne les effectifs, le président du Conseil n'avait en revanche pas même tenté de rechercher quelque « ingéniosité » ou solution « audacieuse ». Favorable à un renforcement du rôle des syndicats de fonctionnaires dans l'État et partisan d'une reconnaissance de leur légalité comme préalable à la « réforme de l'État », il précisait toutefois :

« Par ailleurs, en attendant une réforme fondamentale des services publics, que j'entendais ne pas différer et dont nous escomptions, avec le rapport des experts, dans un délai de deux ans, une économie de plus de 2 milliards, qui permettrait de rétablir les traitements à leurs taux présents, dont nous respectons l'échelle, arrêt était mis sur le recrutement et sur toute augmentation du nombre des fonctionnaires, passé depuis 1926 de sept cent quarante-cinq mille à huit cent cinquante-huit mille. »¹³⁸⁸

Dressant, au printemps 1938¹³⁸⁹, un bilan des mesures entreprises depuis 1933, Henry Berthélemy et Jean Rivero notaient déjà que, « si les gouvernements avaient été amenés à bouleverser des institutions administratives, ce fut sous la pression de nécessités étrangères au souci de la bonne administration ». Les deux juristes précisaient en effet que, depuis 1932, les « nécessités financières [n'avaient] pas cessé (...) de s'imposer aux divers ministères » :

« Les mesures prises ont le plus souvent pour but le maintien de l'équilibre budgétaire par la compression des dépenses, le renforcement des contrôles et des tutelles, la réorganisation des services, la restriction du nombre des personnes morales décentralisées. »¹³⁹⁰

¹³⁸⁶ Référence à Hjalmar Schacht, président de la Reichsbank dans l'entre-deux-guerres et ministre de l'Économie du III^e Reich de 1934 à 1937. À son propos voir : Frédéric CLAVERT, *Hjalmar Schacht, financier et diplomate (1930-1950)*, Bruxelles, Peter Lang, 2009.

¹³⁸⁷ Joseph PAUL-BONCOUR, *Entre deux guerres*, t. 2 : 1919-1934, *op. cit.*, p. 273-274.

¹³⁸⁸ *Ibid.*, p. 278.

¹³⁸⁹ Paru fin 1938, l'ouvrage comportait un addendum listant les textes officiels parus au *Journal officiel* « postérieurement à l'achèvement de l'ouvrage », tous dataient de l'été 1938.

¹³⁹⁰ Henry BERTHÉLEMY et Jean RIVERO, *Cinq ans de réformes administratives : 1933-1938. Législations, réglementation, jurisprudence*, Supplément à la XIII^e édition du *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1938, p. 13.

Dans un tel contexte, les compressions de personnel furent donc de nouveau mises à l'agenda. Innovation de la période, il ne s'agissait plus uniquement de réduire les effectifs mais aussi parfois de diminuer leurs traitements. La plupart des mesures prises au cours de ces années relevèrent de réductions arithmétiques : application d'un pourcentage fixe à l'ensemble des dépenses de l'État, aux traitements ou au nombre des agents. Si, bien entendu, ce choix correspondait certainement aussi à une simplicité apparente – évitant de charger un comité ou une commission de négocier avec les ministères la répartition des compressions – il témoigne aussi de la consécration d'une transformation de l'approche du nombre des fonctionnaires liée à une acceptation de l'extension des attributions de l'État.

L'exemple de la publication du premier volume de l'*Encyclopédie française* en 1935 en témoigne. Dirigée par Lucien Febvre à la demande d'Anatole de Monzie qui était alors, en 1932, ministre de l'Éducation nationale du cabinet Herriot¹³⁹¹, cette grande entreprise éditoriale qui ne s'achèverait qu'en 1966, dix ans après la mort de l'historien¹³⁹², commença par la parution du tome X : *L'État moderne. Aménagement, crise, transformations*.¹³⁹³ Le processus de gestation du volume, en particulier les conflits qui opposèrent Lucien Febvre aux deux conseillers d'État qui dirigèrent le volume avec Anatole de Monzie, Henry Puget et Pierre Tissier, a été étudié de façon approfondie par Giuliana Gemelli. L'historienne précise ainsi que l'objectif était non pas de produire un « tableau conventionnel et aseptisé des fonctions de l'État (...) mais une mise en forme des problèmes que [posait] l'évolution du rôle et des formes de l'État à l'époque contemporaine » :

« La représentation de l'État telle qu'elle apparaît dans ce volume reproduit les tensions du réel et contient en elle-même le drame politique vécu. De ce point de vue, l'*Encyclopédie française* dont la structure thématique vise moins l'"ordre de la science" que "les problèmes de la société contemporaine", est une œuvre vivante, dramatiquement vivante ». ¹³⁹⁴

Si Giuliana Gemelli visait ici plus particulièrement le traitement de la question cruciale des États dictatoriaux européens au milieu des années 1930, l'*Encyclopédie* était aussi révélatrice de tensions qui, pour être moins dramatiques, n'en étaient pas moins prégnantes. Ainsi, la première question traitée dans la section consacrée aux « crises et défaillances » de l'État concernait la « crise de la fonction publique ». S'y succédaient deux propositions de solutions, témoignages d'un rapport de forces si équilibré qu'aucune des deux ne l'emporterait avant les années 1940. La première,

¹³⁹¹ Gilles CANDAR, « Une amitié motrice. Lucien Febvre et Anatole de Monzie », *Cahiers Jaurès*, n° 163-164, 2002, p. 79-95.

¹³⁹² Jean-Yves MOLLIER, « La fabrique éditoriale », *Cahiers Jaurès*, n° 163-164, 2002, p. 11-31.

¹³⁹³ Anatole de MONZIE, Henry PUGET et Pierre TISSIER (dir.), *Encyclopédie française*, t. X : *L'État moderne. Aménagement, crise, transformations*, Paris, Comité de l'Encyclopédie française, 1935. Voir la reproduction d'un extrait de l'avant-propos de Lucien Febvre en annexe n°45, p. 765.

¹³⁹⁴ Giuliana GEMELLI, « Lucien Febvre et la représentation de l'État contemporain. Le tome X de l'*Encyclopédie française* », *Cahiers Jaurès*, n° 163-164, 2002, p. 98.

rédigée par Jacques Bardoux, alors professeur honoraire à l'École libre des sciences politiques, membre de la SEIE et du Redressement français¹³⁹⁵, affirmait la nécessité d'un statut des fonctionnaires inspiré des orientations de la première décennie du XX^e siècle (interdiction du droit de grève pour les fonctionnaires d'autorité et application de la loi de 1884 aux agents des services industriels et commerciaux). La seconde, écrite par Émile Courrière, plaidait pour une généralisation et légalisation des syndicats de fonctionnaires et pour leur association au « monde ouvrier organisé » dans la CGT¹³⁹⁶.

La question des fonctions de l'État semblait quant à elle faire une certaine unanimité et le plan de la section qui lui était consacrée est très instructif. En effet, les fonctions de l'État étaient classées selon qu'elles étaient « essentielles » ou « habituelles » tandis qu'une troisième partie concernait « l'extension des attributions de l'État ». Le tableau I.19 présente la répartition des fonctions de l'État dans chacune de ces catégories :

Tableau I. 19 : L'État moderne et ses fonctions d'après le tome X de l'Encyclopédie française (1935)

Fonctions essentielles de l'État	La défense nationale et les relations extérieures	<i>Guerre et défense nationale</i> <i>Relations extérieures</i>	
	L'organisation judiciaire	<i>Juridictions de droit commun</i> <i>Barreau</i>	
		<i>Juridictions administratives</i>	
	La police et l'exécution des peines	<i>Police</i> <i>Régime pénitentiaire</i>	
Fonctions habituelles de l'État	Communications et transports	<i>Routes</i> <i>Navigation intérieure</i> <i>Ports maritimes</i> <i>Chemins de fer</i> <i>Marine marchande</i> <i>Aviation marchande</i>	
		<i>Coordination des transports</i>	
		Postes et radio	<i>Postes, télégraphes et téléphones</i> <i>Radiodiffusion</i>
		Éducation et instruction	<i>Assistance</i> <i>Prévoyance</i>
		Protection de la faiblesse physique et sociale	<i>Protection du travailleur</i> <i>Lutte contre le chômage et aide aux chômeurs</i>
	Aménagement de certaines richesses d'intérêt collectif	<i>Mines</i> <i>Électricité</i> <i>Combustibles liquides</i>	
		Extension des fonctions de l'État	<i>L'État cherche à développer et à protéger l'économie privée</i> <i>Beaux-Arts</i> <i>Lettres et sciences</i>

Source : d'après les chapitres II à IV de la section A "Activités et fonctions de l'État" dans *Encyclopédie française*, t. X : *L'État moderne*, op. cit., fascicules 10°31 à 10°46

Ainsi les services les plus contestés depuis le XIX^e siècle jusqu'aux premières années du XX^e siècle – les chemins de fer et les services sociaux en particulier – étaient désormais considérés comme faisant partie des fonctions « habituelles de l'État » et

¹³⁹⁵ Sur ce mouvement réformateur créé en 1925 par l'industriel Ernest Mercier et associant notamment des représentants du patronat, de la haute fonction publique et des professeurs de droit, voir : Gérard BRUN, *Technocrates et technocratie en France (1914-1945)*, op. cit.

¹³⁹⁶ *L'État moderne* [1935], op. cit., fascicule 10°74 p. 1-6.

n'étaient donc pas classés parmi ses « extensions ». Dans la section traitant des « instruments de l'État moderne », l'auteur de la partie consacrée au « régime actuel de la fonction publique », Albert Amet, président de chambre à la Cour des comptes et directeur général honoraire du ministère des Finances, s'intéressait à la question des effectifs. Il commençait par souligner qu'en « l'état actuel de la documentation, l'effectif exact des fonctionnaires ne [pouvait] être fourni que sous toutes réserves ». Il constatait en effet que, du *Bulletin* de la SGF aux diverses déclarations parlementaires ou évaluations administratives, on « constatait d'appréciables écarts et des incertitudes dont la cause [paraissait] surtout résider dans la difficulté de classer certains emplois, ce qui [rendait] peu sûre toute comparaison ». Il n'en tirait pas moins une évaluation, dont il ne précisait pas la source exacte, pour 1914, 1927 et 1932 :

Tableau I. 20 : Les effectifs de l'État en 1914, 1922 et 1927 d'après le tome X de l'*Encyclopédie française* (1935)

	1914	1927	1932
Fonctionnaires civils	350 000	400 000	510 000
Militaires	152 000	154 000	190 000
Ouvriers, auxiliaires, etc.	113 000	146 000	135 000
	617 000	700 000	835 000

Source : *Encyclopédie française*, t. X : *L'État moderne*, *op. cit.*, reproduction du tableau du fascicule 10°50, p. 8

Il expliquait que l'accroissement du nombre des fonctionnaires de l'État était dû, depuis la guerre, au recouvrement de trois départements, à la création de services temporaires « nécessités par les réparations aux biens et aux personnes », ainsi qu'au développement « de certaines opérations ne [pouvant] manquer d'influer sur l'importance du personnel » (il prenait pour exemple les PTT). Il concluait :

« Pourrait-on raisonnablement soutenir que le même personnel qu'en 1914 doit suffire à assurer tous les travaux de paiement, de classement, de centralisation et de comptabilité ? Enfin, la cause la plus sérieuse du développement du personnel réside dans l'extension des attributions de l'État, dans son intervention toujours plus accentuée dans la vie sociale ou économique du pays ; aussi la question des effectifs est-elle surtout liée à celle de l'opportunité de cette extension. »¹³⁹⁷

La question de l'opportunité des « fonctions habituelles » ne fut, en tout cas, jamais posée par les politiques de compressions des dépenses publiques qui furent mises en œuvre au cours des années 1930. Et dans le contexte de la crise, celle des prétentions de l'État à « développer et à protéger l'économie privée » le fut encore moins. D'autant que, lorsqu'il s'agissait de sauver des sociétés en difficulté, elle prenait souvent la forme d'une intervention soucieuse « de conserver un certain compromis républicain entre présence de l'État et maintien des intérêts privés »¹³⁹⁸ par le recours, notamment, à la

¹³⁹⁷ *Ibid.*, fascicule 10°50, p. 8.

¹³⁹⁸ Michel MARGAIRAZ, « Les services publics économiques entre experts et praticiens gouvernants dans le premier XX^e siècle : d'une configuration historique à l'autre », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52, n° 3, 2005, p. 156.

constitution de « sociétés anonymes associant capitaux publics et privés », ultérieurement qualifiée de « sociétés d'économies mixtes »¹³⁹⁹. Ce fut ainsi le cas de la Compagnie générale transatlantique en 1933, dont le directeur signait la partie consacrée à la marine marchande dans le chapitre sur les « fonctions habituelles de l'État » de l'*Encyclopédie*. Henri Cangardel écrivait ainsi :

« La notion de service public pénètre de plus en plus les grandes affaires de transport. Y a-t-il contradiction entre l'initiative et la liberté d'action nécessaires aux sociétés privées et les exigences qu'impose la gestion contrôlée et suivie par l'État ? (...) La loi du 20 juillet 1933, sur la réorganisation de la Compagnie Générale Transatlantique, répond à cette interrogation par un essai dont il sera intéressant de suivre les résultats. L'État est associé aux capitaux privés, il participe, comme eux, à la gestion et aux risques ; il est pratiquement le maître de l'entreprise, puisqu'il est majoritaire à l'assemblée générale et au conseil d'administration. C'est un exemple et des plus nets, d'économie mixte. (...) »

Cette situation aurait paru choquante, il y a vingt ans, mais l'État, en matière de protection maritime, est allé très loin, non seulement en France mais à l'étranger. C'est que, depuis la fin de la guerre mondiale, les gouvernements savent la valeur d'une marine marchande, non seulement pour assurer le ravitaillement des armées et des peuples en guerre, mais pour conquérir ou conserver des marchés commerciaux. »¹⁴⁰⁰

On ne saurait toutefois exagérer l'unanimité autour d'une acceptation, même implicite, de l'extension des attributions de l'État. André Tardieu, glissant de plus en plus vers l'antiparlementarisme au fil des années 1930, écrivait par exemple, en novembre 1938 :

« Ce qui coûte cher à la France, c'est que l'État, en augmentant ses attributions, a augmenté ses dépenses. Pourquoi l'État a-t-il augmenté ses attributions ? Pour répondre aux demandes de places que lui adressent les élus, dont il dépend, et pour satisfaire les électeurs des élus. Voilà la base de notre mal. (...) Les élus ayant voulu transformer leurs électeurs en rentiers sociaux, l'État a suivi. (...) Est-ce un phénomène financier ? Non, c'est un phénomène politique, né de l'électoratisme. »¹⁴⁰¹

Néanmoins, une telle déclaration, qui n'était pas sans rappeler les dénonciations du fonctionnarisme par les antirépublicains du XIX^e siècle ou par les jurisconsultes catholiques au lendemain de la Grande Guerre¹⁴⁰², restait marginale dans les années 1930. L'auteur se contredisait d'ailleurs lui-même en partie. En 1934, tout en dénonçant

¹³⁹⁹ Gilles J. GUGLIELMI, « Les juristes, le service public et les entreprises publiques », *op. cit.*, p. 114 ; c'est ainsi que serait constituée la SNCF en 1937, suite à l'appel à un soutien de l'État de la part des dirigeants des compagnies privées de chemins de fer. Outre le précédent, voir : Michel MARGAIRAZ, « Les services publics économiques entre experts et praticiens gouvernants », *op. cit.*, p. 156.

¹⁴⁰⁰ *L'État moderne* [1935], *op. cit.*, fascicule 10°39, p. 3.

¹⁴⁰¹ « L'erreur fondamentale des nouveaux décrets Daladier », 17 novembre 1938, dans André TARDIEU, *Notes de semaine. 1938, l'année de Munich*, Paris, Flammarion, 1939, p. 73.

¹⁴⁰² Une telle argumentation n'avait d'ailleurs pas totalement disparu entre ces deux périodes. Dans une brochure publiée en 1912, le vicomte Henry de France affirmait par exemple que, constituant l'un « des maux les plus graves de notre époque », le fonctionnarisme était le fruit de la « gangrène électorale et parlementaire qui gangrène et envahit tout ». Il appelait alors à une solution radicale par la « modification profonde, sinon la suppression totale elle-même de notre système parlementaire » : Henry de FRANCE, *Le fonctionnarisme*, Paris, Librairie des Saints Pères, 1912.

les faiblesses de l'État face au syndicalisme des fonctionnaires et la « capitulation finale de 1924 » entérinée par la circulaire Chautemps, André Tardieu visait moins la question des attributions de l'État que le clientélisme à l'origine de l'augmentation des dépenses. Certes, il affirmait que « les réductions de dépenses ne [s'appliquaient] d'ordinaire qu'aux crédits de matériel » car ce dernier « ne [votait] pas ». De surcroît, il ajoutait que la « moitié des recettes budgétaires » s'en allait « ainsi dans les poches de diverses catégories de particuliers : traitements, salaires, retraites, pensions, allocations, assurances, subventions, sans oublier certains chapitres dont l'intitulé vise des dépenses de matériel, mais qui profitent surtout à des individus »¹⁴⁰³. Néanmoins, il considérait dans le même temps que « la fonction publique [s'était] développée, en France comme ailleurs, à mesure qu'augmentaient les besoins collectifs, qui sont l'expression de la civilisation »¹⁴⁰⁴.

En tout état de cause, les politiques de compressions mises en œuvre jusqu'à la fin de la décennie ne remirent jamais en cause l'une des attributions, « essentielle » ou « habituelle » de l'État. L'impératif financier s'imposant néanmoins et le nombre des fonctionnaires étant presque unanimement jugé excessif, plusieurs tentatives furent entreprises pour tenter de réduire les dépenses de personnel. De 1932 à 1939, des mesures « disparates » faisant parfois preuve de « contradictions manifestes »¹⁴⁰⁵ se succédèrent. Celles-ci témoignent néanmoins d'un caractère commun qui, à l'exception de la période du Front populaire, visait la diminution ou le blocage des traitements ainsi que la réduction des effectifs. La procédure qui fut alors privilégiée correspondait à un nouveau recours aux décrets-lois que le redressement Poincaré avait mobilisés en 1926. Henry Berthélemy et Jean Rivero précisait toutefois en 1938 un certain nombre de différences entre les deux périodes. La compétence conférée aux gouvernements des années 1930 était alors « définie exclusivement pas un but ». En effet, là où la loi d'août 1926 avait fixé un moyen dans l'expression « toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services », celles qui furent votées entre 1934 et 1938 laissaient aux gouvernements toute latitude pour prendre « toute mesure susceptible de réaliser une économie, d'aider à l'équilibre du budget ». De surcroît, le « caractère discrétionnaire des pouvoirs du gouvernement » fut accentué par l'interprétation que le Conseil d'État donna de ces lois. À tel point que, finalement, il importait peu que « la

¹⁴⁰³ André TARDIEU, *L'heure de la décision*, Paris, Flammarion, 1934, p. 137.

¹⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 141 ; ce dernier passage était repris dans André TARDIEU, *La Réforme de l'État. Les idées maîtresses de « L'heure de la décision »*, Paris, Flammarion, 1934, p. 71, mais pas le précédent sur « matériel [qui] ne vote pas » ; la même année, Georges Mer publiait : *La réforme de l'État en action*, Librairie du Recueil Sirey, 1934. Le co-fondateur de *L'État moderne*, partisan d'un renforcement du rôle du syndicalisme réformiste des fonctionnaires au gouvernement de l'administration, développait une thèse strictement inverse de celle d'André Tardieu. Tout en affirmant la nécessité de « supprimer le parasitisme qui, fatalement, se [développait dans l'administration] comme partout, plus même que partout » - à travers la « surproduction des agents d'exécution visant à justifier la pléthore des chefs, répondant aussi au désir de moindre effort commun à tous les manœuvres » - il récusait toute réduction des fonctions de l'État. Voir la reproduction d'un extrait de l'ouvrage en annexe n°44, p. 764.

¹⁴⁰⁵ Henry BERTHÉLEMY et Jean RIVERO, *Cinq ans de réformes administratives [1938]*, op. cit., p. 12-13.

réalisation d'économies ne [fût] pas le motif déterminant des dispositions prises, et que le gouvernement [eût] été guidé plutôt par le souci de réaliser une réforme d'intérêt général : il [suffisait] que les économies existent en fait pour que les termes de la compétence gouvernementale ne soient pas dépassés ». Les seules limites qui étaient alors posées au gouvernement concernaient la nécessité d'une ratification parlementaire des décrets et l'existence d'un délai, généralement resserré, dans lequel cette procédure pouvait être utilisée.¹⁴⁰⁶

En pratique, les politiques menées entre 1932 et 1939 mobilisèrent trois types de mesures pour faire des économies :

- La réduction arithmétique des dépenses de personnel par prélèvement d'un pourcentage, progressif ou non, sur tous les traitements (en 1933, 1934, 1935 partiellement poursuivie en 1936) ;
- La réduction arithmétique du nombre des agents par application d'un pourcentage unique à tous les services (1932, 1933, 1934, 1935) ;
- Interdiction de cumul d'emplois publics et privés, de plusieurs emplois publics et d'emplois publics et pensions de retraite (1934, 1936) ;
- Abaissement des limites d'âge permettant des mises à la retraite par ancienneté (1936)
- Interdiction du recrutement de nouveaux agents (1934, 1938) ;
- Incitation au départ par octroi d'un pécule proportionnel au temps de service (1939).

Le tableau I.21 suivant présente le détail des lois et décrets-lois publiés au *Journal officiel* au cours de cette période et mobilisant ces diverses techniques de réduction des dépenses. Il faut néanmoins d'emblée préciser que si cette série de mesures mérite une attention particulière parce qu'elle révèle les intentions des gouvernants dans les années 1930, le vote de ces lois ou la signature de ces décrets n'impliqua pas toujours leur application.

¹⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 2-4.

Tableau I. 21 : Principales lois et principaux décrets concernant les effectifs et les traitements de 1932 à 1939

Année - Cabinet (ministre des Finances)	Textes	Mesures concernant le nombre et les traitements des fonctionnaires
1932 Herriot (Maurice Palmade)	Loi du 15 juillet 1932 tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire (<i>Journal officiel</i> , 15-16 juillet 1932)	Réduction globale égale à 5% du montant de la rétribution des personnels sans modification du régime de rémunération des personnels ni des conditions d'avancement mais par suppressions d'emplois, ralentissement du recrutement et révision des conditions de travail
	Décret du 22 octobre 1932 portant création d'un comité supérieur d'économies et de commissions tripartites d'économies au ministère des Finances (<i>Journal officiel</i> , 24-25 octobre 1932)	Institution d'une soixantaine de commissions tripartites (administration, personnels, usagers) pour proposer des économies. Coordination par un comité supérieur des économies présidé par Maurice Bloch, puis par Émile Labeyrie (qui démissionna suite au vote de la loi du 28 février 1933)
1933 Paul-Boncour (Henry Chéron)	Décret du 2 janvier 1933 suspendant le recrutement des fonctionnaires et agents de l'État (<i>Journal officiel</i> , 2 et 3 janvier 1933)	Suspension du recrutement des agents de l'État (fonctionnaires, agents, ouvriers ou employés) dans les administrations, services, offices et établissements publics de l'État jusqu'au 31 décembre 1933
	Loi du 28 février 1933 portant ouverture de crédits sur l'exercice 1933 (...) et tendant au redressement budgétaire (<i>Journal officiel</i> , 1er mars 1933)	Prélèvement de 2% (tranches de 12000 à 20000 francs) à 8% (tranches supérieures à 120000 francs) sur les traitements, soldes, salaires des fonctionnaires rétribués sur le budget général, les budgets annexes, les budgets des offices
1934 Doumergue (Louis Germain-Martin)	Décret du 4 avril 1934 réalisant la réforme administrative par la réduction du nombre des agents de l'État portant réalisation de la réforme administrative (<i>Journal officiel</i> , 5 avril 1934)	Réduction de 10% des personnels civils et militaires de l'État et, en attendant la réalisation de la mesure, réduction provisoire de 10% des dépenses afférentes aux traitements et salaires des personnels civils et militaires de l'État pour les six derniers mois de l'année
	Décret du 4 avril 1934 fixant les conditions de mise à la retraite anticipée des agents en surnombre ou dont l'emploi aura été supprimé (<i>Journal officiel</i> du 5 avril 1934)	Mise à la retraite d'office : des agents qui justifient des conditions minimum de durée de service pour obtenir le droit à une pension et des agents dont le nombre d'années de service effectif n'est pas inférieur de plus de cinq ans au minimum nécessaire à l'ouverture d'un droit de pension
	Décret du 4 avril 1934 portant modification des règles de cumul en matière de traitement (<i>Journal officiel</i> du 5 avril 1934)	Interdiction de cumul d'emplois publics. En cas de dérogation, réduction au quart du moindre des deux traitements
	Décret du 4 avril 1934 supprimant le cumul d'une rémunération d'auxiliaire et d'une pension d'ancienneté (<i>Journal officiel</i> du 5 avril 1934)	Licenciement, avant le 1 ^{er} mai 1934, des auxiliaires temporaires qui, quel que soit leur âge, sont titulaires d'une pension égale ou supérieure à 5000 francs (dérogation possible sur décision concertée du ministre intéressé et du ministre des Finances)
1935 Laval (Marcel Régnier)	Décret du 2 juillet 1935 relatif à la suppression des cumuls (<i>Journal officiel</i> du 3 juillet 1935)	Institution d'une "mission de contrôle" composée de deux enquêteurs issus du Conseil d'État et de l'inspection générale des Finances destinée à faire "toutes propositions destinées à supprimer les cumuls injustifiés"
	Décret du 16 juillet 1935 instituant un prélèvement général de 10% sur les dépenses publiques (<i>Journal officiel</i> du 17 juillet 1935)	Prélèvement général de 10% sur les dépenses publiques pour "réaliser une économie massive et rapide". Sont concernés les titulaires, auxiliaires, ouvriers et contractuels ; et tous les traitements, salaires, soldes, indemnités, remises et allocations (dans les limites du prélèvement institué par le décret du 4 avril 1934) - [Modulation pour les bas traitements le 30 juillet suivant : diminution de 4% de 8000 à 8200 fr. et 6 à 9% pour 10001 à 10800 fr.]
	Décret du 16 juillet supprimant la deuxième indemnité de résidence ou la deuxième indemnité représentative de logement pour les ménages de fonctionnaires (<i>Journal officiel</i> du 17 juillet 1935)	de résidence ou la deuxième indemnité représentative de logement pour les ménages de fonctionnaires
	Décret du 16 juillet 1935 augmentant les délais d'avancement (<i>Journal officiel</i> du 17 juillet 1935)	Recul d'une année de tous les délais d'avancement et durée minimum de séjour dans chaque classe ou échelon fixée à deux années
1936 Blum (Vincent Auriol)	Loi du 20 juin 1936 apportant des aménagements aux décrets-lois de 1934 et 1935 et supprimant les cumuls de rémunération de retraite ou de fonctions, contrairement à la bonne gestion administrative et financière du pays (<i>Journal officiel</i> du 21 juin 1936)	Abrogation des décrets du 16 juillet 1935 sur les délais d'avancement et l'indemnité de résidence des ménages de fonctionnaires. Annonce d'un relèvement du minimum des traitements, salaires et retraites des fonctionnaires non soumis au prélèvement institué par les décrets-lois de 1934 et 1935. Echelonnement du prélèvement pour les autres. Suppression des cumuls de retraite, de rémunérations quelconques
	Loi du 18 août 1936 concernant les mises à la retraite par ancienneté (<i>Journal officiel</i> du 20 août 1936)	Abaissement des limites d'âges pour les fonctionnaires et employés civils de l'État et échelonnement des mises à la retraite d'office des agents en fonction des dépassant du 1 ^{er} octobre 1936 au 1er octobre 1937
1938 - 1939 Daladier (Paul Reynaud)	Décret du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions (<i>Journal officiel</i> du 31 octobre 1936)	Interdiction de cumul d'un emploi public avec toute activité privée (sauf production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques et certaines fonctions d'enseignement). Interdiction de cumul d'emplois rémunérés sur les budgets des collectivités publiques. Dérogations possibles par décret et sur avis d'une commission supérieure des cumuls
	Décrets du 12 novembre 1938 (<i>Journal officiel</i> des 12-15 novembre 1938)	Institution d'un comité de réorganisation administrative chargé de présenter, dans un délai de trois mois après sa constitution, un plan de limitation du recrutement des fonctionnaires, agents, ouvriers et employés, titulaires ou auxiliaires, des administrations, services, offices et établissements de l'État (le plan devant s'appliquer aussi aux départements, communes, sociétés concédées et d'économie mixte)
	Décret interministériel du 10 décembre 1938 sur la limitation du recrutement puis article 68 de la loi du 31 décembre 1938 portant fixation du budget général de 1939 (<i>Journal officiel</i> du 1er janvier 1939)	Interdiction de "toute création d'emplois nouveaux dans les cadres des administrations, services, offices, établissements et régies de l'État" (étendue aux communes de plus de 5000 habitants, services concédés et compagnies subventionnées)
	Décret du 21 avril 1939 fixant les principes généraux pour la résorption des personnels en surnombre dans les administrations et services publics (<i>Journal officiel</i> du 11 mai 1939)	Trois mesures proposées aux services devant eux-mêmes mettre en œuvre la résorption du personnel en surnombre : détachement dans d'autres services ou entreprises travaillant pour la défense nationale ; droit à la retraite anticipée pour les anciens combattants ; incitation à la démission par octroi d'un "pécule proportionnel" à la durée du service

Amorcée dès 1932 par le cabinet Herriot, la politique de déflation administrative consista d'abord en une tentative de réduction uniforme de 5 % de l'ensemble des effectifs. Cette mesure connue sous l'appellation de « dispositif Palmade » ouvrait ainsi ce qu'il est convenu d'appeler la politique de déflation administrative des années 1932-1935. Édouard Bonnefous en résume très bien les principales orientations :

« De 1932 à 1935, le législateur aussi bien que les gouvernements successifs mirent en place les éléments de cette politique de déflation. Mais, qu'il s'agisse du vote des lois ou de la création de commissions de réforme, ces éléments se chevauchèrent dans le plus grand désordre et la réforme administrative ne progressa pas pour autant.

Toutes ces mesures ont eu pour objet essentiel de réduire directement ou indirectement les dépenses de l'État et surtout celles de personnel.

Mais pour faire admettre plus facilement ces mesures par les fonctionnaires qui en étaient les premières victimes, le Parlement et le gouvernement tenaient à leur donner un aspect de réforme administrative. »¹⁴⁰⁷

La loi du 15 juillet 1932 prévoyant une réduction uniforme de 5 %, le décret du 22 octobre de la même année avait confié aux soins de commissions ministérielles tripartites d'en assurer la mise en œuvre. Cette dernière fut loin d'atteindre les espérances du gouvernement. Par une lettre du 10 novembre 1932, le rapporteur général de la commission des comptes définitifs et des économies, Ernest Laffont, député socialiste des Hautes-Alpes, interrogea le président du Conseil sur l'avancement de cette mesure¹⁴⁰⁸. Le sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, Paul Marchandea, envoya alors une circulaire à tous les ministres de façon à centraliser les propositions de compressions qui avaient été faites jusque-là avant de les transmettre au député¹⁴⁰⁹. La centralisation des propositions par le sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil est, en elle-même, révélatrice d'un dysfonctionnement initial du « dispositif Palmade » – qui faisait du Comité supérieur des économies le coordinateur des travaux des commissions tripartites. En outre, les réponses conservées dans les archives de la présidence du Conseil font apparaître une réelle disparité dans l'application des dispositions du décret d'octobre 1932. Rapidement, le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères répondit qu'après consultation de l'Association professionnelle des fonctionnaires et agents de son ministère, il avait « été amené à conclure » à « l'impossibilité » de « la réalisation d'économies par voie de suppression d'emplois » au sein de son département.¹⁴¹⁰ En revanche, le ministre des Travaux publics adressa quant à lui les propositions faites par l'association des victimes de guerre titularisées dans l'administration centrale des Régions libérées et un résumé des orientations formulées par des syndicats des services départementaux, mais il précisait que la

¹⁴⁰⁷ Édouard BONNEFOUS, *La réforme administrative*, Paris, Presses Universitaires de France, 1958, p. 68.

¹⁴⁰⁸ Lettre du président de la commission des comptes définitifs et des économies au président du Conseil, Paris, 10 novembre 1932, CARAN, F60 258.

¹⁴⁰⁹ Circulaire du sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil aux ministres et sous-secrétaires d'État, Paris, 18 novembre 1932, CARAN, F60 258.

¹⁴¹⁰ Lettre du sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères au sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, Paris, 30 novembre 1932, CARAN, F60 258.

commission tripartite ne s'était pas encore réunie au 21 janvier 1933.¹⁴¹¹ Je pourrai multiplier ici les exemples : l'ensemble des réponses obtenues témoignait d'une application en ordre dispersé sans la moindre coordination. C'est certainement pourquoi se succédèrent, avant même l'application de la loi du 15 juillet 1932, deux nouvelles mesures disposant d'une suspension de tout recrutement et d'un prélèvement progressif sur les traitements supérieurs à 12 000 francs (voir le tableau I.21 *supra*, p. 390) en janvier et février 1933. Cette dernière mesure signa d'ailleurs l'abandon du dispositif Palmade car le président du Comité supérieur des économies démissionna pour cause de désaccord avec la politique de déflation¹⁴¹².

Le train de décrets-lois du ministère Doumergue de 1934 comprenait une centaine de mesures. Le gouvernement bénéficiait de pouvoirs exceptionnels en vertu de la loi de finances du 28 février 1934, dont l'article 36 disposait que le gouvernement était autorisé, jusqu'au 30 juin suivant, à prendre par décrets toutes les « mesures d'économie qu'[exigerait] l'équilibre du budget »¹⁴¹³. Le cabinet usa largement de ce pouvoir : si deux tiers des mesures concernaient bien la diminution des dépenses publiques (traitements, pensions, etc.) et quelques réorganisations ponctuelles de services, le tiers restant concernait des mesures économiques (coordinations des moyens de transports, plan de travaux publics contre le chômage, etc.) ou sociales (extension de l'assurance invalidité aux assurés sociaux des professions agricoles).¹⁴¹⁴ La principale mesure concernant les fonctionnaires consista en un décret du 4 avril 1934 « réalisant la réforme administrative par la réduction du nombre des fonctionnaires » qui disposait que « les effectifs des personnels civils et militaires de l'État [seraient] réduits de 10 % » selon une répartition qui serait établie au plus tard le 30 juin suivant. En attendant, l'article 3 du décret disposait qu'une réduction de 10 % de tous les traitements serait appliquée jusqu'à la fin de l'année 1934¹⁴¹⁵. Dans le rapport au président de la République qui précédait le train de décrets du 4 avril, le président du Conseil et le ministre des Finances affirmaient que « la réduction du nombre des fonctionnaires, [en] contraignant les administrations à modifier elles-mêmes leurs méthodes », constituait ainsi « un moyen » autant qu'une « fin, dans un pays, tel que le nôtre, où le nombre des agents de l'État s'est accru d'un tiers depuis 1914 et où, compte tenu des fonctions nouvelles de

¹⁴¹¹ Lettre n°44 P.D. du ministre des Travaux publics au sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, Paris, 21 janvier 1933, CARAN, F60 458.

¹⁴¹² Édouard BONNEFOUS, *La réforme administrative, op. cit.*, p. 69.

¹⁴¹³ Loi du 28 février 1934 portant fixation du budget général de l'exercice 1934, *Journal officiel*, 1^{er} mars 1934, p. 1986.

¹⁴¹⁴ André HEILBRONNER, « Les décrets-lois du ministère Doumergue », *Revue politique et parlementaire*, Juillet 1935, p. 256-257.

¹⁴¹⁵ Décret du 4 avril 1934 réalisant la réforme administrative par la réduction du nombre des agents de l'État, *Journal officiel*, 5 avril 1934, reproduit dans *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, nouvelle série, tome 34, année 1934, Paris, Librairie de la société du recueil Sirey, 1921, p. 119.

l'État, des milliers d'emplois restent sans justification »¹⁴¹⁶. Le rapport précédant le décret en question se voulait plus précis :

« Dès avant la guerre le nombre des fonctionnaires tendait à augmenter en France, et cette tendance s'est affirmée. Entre 1914 et 1922, le total des fonctionnaires civils de l'État était passé de 467 000 à 625 000. En 1932, le total des agents civils et militaires atteignait 857 000, soit une augmentation de 240.000 environ par rapport à 1914, c'est-à-dire de plus du tiers.

Sans doute, les fonctions de l'État se sont, en même temps, multipliées. Depuis la guerre – et même depuis que sont apparues, les difficultés financières – il n'est presque pas de loi qui n'ait augmenté, de quelque façon, le rôle de l'État, accentué son intervention dans la vie économique ou sociale. Mais l'accroissement du nombre des fonctionnaires n'a pas, en général, correspondu strictement à ces fonctions nouvelles. D'une part, chaque service a tenté d'augmenter ses effectifs plutôt que son rendement au fur et à mesure que naissaient des attributions ; d'autre part, ces attributions ont toujours été données à des fonctionnaires ou à des services nouveaux sans que l'on se préoccupât soit de fondre entre eux des services d'un même ministère ou même des services de ministères différents, soit de supprimer les services devenus inutiles ou dont l'utilité était moins grande que par le passé.

Ce n'est que par une réduction imposée du nombre des fonctionnaires que les administrations se trouveront contraintes de faire, en quelque sorte, un examen de conscience, de rechercher les aménagements d'effectifs indispensables, de simplifier les méthodes de travail, d'utiliser plus complètement l'activité de chacun. »¹⁴¹⁷

La contestation fut aussi immédiate et dès le lendemain *l'Humanité* appela à lutter contre les « 85 000 licenciements » et les « 360 millions volés sur les traitements »¹⁴¹⁸. Un an plus tard, un auditeur au Conseil d'État pourtant favorable à la politique de déflation, André Heilbronner, dressa un bilan très critique de ces décrets-lois. S'il considérait que l'œuvre financière accomplie était « inestimable » et qu'il « serait dangereux » de compromettre la politique de déflation, il émettait quelques doutes sur la méthode appliquée aux compressions de personnels. Le juriste notait que si les mesures entreprises ne devaient être jugées que sur les économies qu'elles permettaient de réaliser cela conduirait à « supprimer tous les services que l'État a dû créer depuis un demi-siècle et plus et à revenir à la conception de l'État-gendarme ». Il précisait alors : « c'est une conception que repoussent, dans les circonstances actuelles, même les défenseurs les plus convaincus de l'économie libérale ». Pourtant, André Heilbronner était très critique quant à la méthode d'une réduction forfaitaire :

« Comment également ne pas sourire de rencontrer un décret qui prétend "réaliser la réforme administrative par la réduction du nombre des agents de l'État", prenant ainsi l'effet pour la cause. Ce décret prévoit une réduction de 10 % des effectifs, et, en fait, cette réduction a été appliquée à peu près sans discernement à toutes les administrations. Or, il est notoire que si certaines d'entre elles vivent dans une relative somnolence et peuvent supporter, sans grand dommage, une

¹⁴¹⁶ Rapport général du 4 avril 1934 relatif à la réalisation d'économies en exécution de l'article 36 de la loi du 28 février 1934, *Journal officiel*, 5 avril 1934, p. 3490.

¹⁴¹⁷ Rapport du 4 avril 1934 relatif à la réforme administrative par la réduction du nombre des agents de l'État, *Journal officiel*, 5 avril 1934, p 3499.

¹⁴¹⁸ *L'Humanité*, 5 avril 1934. *La Croix* salua en revanche le « redressement financier » ainsi entamé en reprenant les chiffres du rapport précédant le décret, *La Croix*, 6 avril 1934.

importante diminution de personnel, d'autres, au contraire, sont surchargées. Pour celles-ci, la réduction des effectifs ne peut aboutir qu'à la désorganisation. »¹⁴¹⁹

Louant la méthode entreprise pour la coordination des moyens de transports – pour laquelle le cabinet Doumergue s'était inspiré de conclusions adoptées « après enquête » par le Conseil national économique, André Heilbronner considérait que pour être efficaces, ces mesures nécessitaient « des connaissances », et non de « l'improvisation », faite de « précipitation et de crainte des critiques »¹⁴²⁰.

De fait, tout semble indiquer que les mesures prises depuis le début des années 1930 le furent sans aucun véritable éclairage statistique de la question du nombre des fonctionnaires. Dans l'ouvrage qu'il publia en 1933 sur *les traitements des fonctionnaires*, François Perroux affirmait ainsi :

« Notre information statistique touchant la fonction publique est indigne d'un grand État. On ne connaît qu'avec une assez large approximation et pour des dates déterminées, les effectifs de nos personnels civils. L'incidence année par année des traitements et des diverses catégories de traitement sur les dépenses publiques, la répartition exacte des fonctionnaires suivant le montant de leurs traitements, l'évolution du traitement moyen sont autant de points sur lesquels nous savons mal et peu. (...) La question du nombre des fonctionnaires qui [présentait] de sérieuses difficultés au point de vue des relevés statistiques, [avait] surtout été obscurcie par l'esprit de polémique et de parti. On a présenté et opposé les estimations les plus variables en se gardant de dire chaque fois ce qu'on entendait par fonctionnaires et, à plus forte raison, de spécifier les différentes catégories de fonctionnaires. »¹⁴²¹

Regrettant que les préconisations de la commission de la statistique des fonctionnaires n'aient jamais été appliquées, il considérait qu'« au milieu des incertitudes qui ont été volontairement créées », il fallait se référer aux « données réunies et interprétées dans le cadre de la Statistique générale de la France, sauf à indiquer les estimations qui en diffèrent quelque peu ». Il faut dire que les déclarations « officielles » contradictoires ne manquaient pas :

- Pierre-Étienne Flandin, alors ministre des Finances, déclarait, le 24 mars 1932, que les fonctionnaires civils et militaires étaient passés de 617 000 en 1914 à 715 000 en 1932¹⁴²² ;
- Henri Mège, candidat radical-socialiste (Dordogne) aux législatives des 1^{er} et 8 mai 1932 reprenait les chiffres de Pierre-Étienne Flandin dans sa profession de foi, tandis que Pierre Dignac, candidat républicain de gauche (Gironde) affirmait

¹⁴¹⁹ André HEILBRONNER, « Les décrets-lois du ministère Doumergue [1935] », *op. cit.*, p. 259.

¹⁴²⁰ *Ibid.*, p. 261.

¹⁴²¹ François PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires* [1933], *op. cit.*, p. XIV et 11.

¹⁴²² Séance du jeudi 24 mars 1932, *Journal officiel, Débats parlementaires, Sénat*, 25 mars 1932, p. 479. Dans un article de *la Tribune des fonctionnaires* repris par *Le Cétéiste* (bulletin de la confédération des travailleurs intellectuels) dans sa livraison de mai 1932, Charles Laurent, le secrétaire général de la fédération des PTT avait affirmé : « Bien que, malgré nos demandes, nous ne possédions pas encore une statistique précise des différentes catégories d'agents des services publics, nous acceptons le chiffre indiqué par le ministre des Finances ». Voir une reproduction de l'article en annexe n°41, p. 761.

que les fonctionnaires étaient passés au cours de la même période de 580 000 à 750 000¹⁴²³ ;

- Joseph Paul-Boncour, alors président du Conseil, évaluait, dans une réponse à une question écrite en janvier 1933, l'évolution des effectifs civils et militaires à 617 750 en 1914, 701 171 en 1927 et 841 781 en 1932. Il se basait pour cela sur les « renseignements fournis par l'administration des finances » sur la base des « seules enquêtes permettant de déterminer l'effectif total des agents rétribués sur le budget de l'État »¹⁴²⁴ ;
- François Perroux ajoutait deux évaluations de 1933, l'une du député de la Seine (Gauche radicale) Adolphe Chéron : 858 000 et l'autre du sénateur du Loiret (Radical-socialiste) Henri Roy : 861 698.¹⁴²⁵

Face à cette multiplicité des évaluations possibles, Charles de Lasteyrie, redevenu député de la Seine (Fédération républicaine), avait déposé à la Chambre un projet de résolution tendant à « inviter le gouvernement à publier régulièrement un état faisant connaître l'effectif des personnels civils et militaires employés par l'État, ainsi que des personnels civils employés par les départements et les communes ». Il justifiait ainsi ce projet dans l'exposé des motifs :

« Messieurs, si extraordinaire que cela puisse paraître, les effectifs des personnels rémunérés sur le budget de l'État ne sont pas connus. Alors qu'il peut sembler aisé de dresser un état des fonctionnaires, auxiliaires et ouvriers de l'État, le ministère des Finances s'est déclaré impuissant, depuis 1920, à publier, en annexe au projet de loi de finances, comme cela se pratiquait pendant les années qui ont précédé la guerre, un état statistique des personnels de l'État.

Aussi les chiffres les plus divergents sont-ils fournis dans une matière qui ne devrait donner lieu à aucune approximation. (...) Il est anormal que le Parlement saisi constamment de projets de réforme administrative, de concentration des services, de déflation budgétaire, soit tenu dans l'ignorance du nombre des fonctionnaires de l'État, des départements et des communes. »¹⁴²⁶

Le projet du ministre des Finances du temps des compressions de 1922-1923 fut renvoyé en commission des finances et ne donna lieu à aucune réalisation.

Un exemple permet de prendre la mesure des difficultés occasionnées par des compressions mises en œuvre sans bénéficier d'un éclairage des conséquences

¹⁴²³ Voir la reproduction d'extraits des deux professions de foi en annexe n°40, p. 760. Rapport n°2145. Chambre des députés. Quinzième législature. Session de 1933. Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 27 juin 1933. « Rapport fait au nom de la Commission chargée de réunir et de publier les programmes et engagements électoraux des candidats aux élections législatives des 1^{er} et 8 mai 1932, par M. Théodore Valensi, Député. »

¹⁴²⁴ Réponse du président du Conseil à la question écrite n°1638 déposée 18 novembre 1932 par Maxence Bibié, député de Dordogne (Parti socialiste français), *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 13 janvier 1933, p. 37. Voir la reproduction en annexe n°42, p. 762.

¹⁴²⁵ François PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires* [1933], *op. cit.*, p. 12-13.

¹⁴²⁶ Annexe n°1304 à la séance du 24 janvier 1933, proposition de résolution tendant à inviter le gouvernement à publier régulièrement un état faisant connaître l'effectif des personnels civils et militaires employés par l'État, ainsi que des personnels civils employés par les départements et les communes, *Annales de la Chambre des députés, Documents parlementaires*, session ordinaire de 1933, t. CXXVI, Première partie, 1934, p. 191. Voir la reproduction en annexe n°42, p. 762.

sectorielles d'une déflation uniforme appliquée indistinctement à tous les ministères. En juin 1935 le ministre de l'Éducation nationale adressait une lettre au président du Conseil pour lui fait part d'une véritable crise du personnel de son département du fait des politiques menées depuis 1933 :

« Je crois devoir vous faire connaître la situation vraiment exceptionnelle, et je puis dire dramatique, dans laquelle mon administration va se trouver au mois de Juillet prochain, lors du mouvement annuel du personnel.

Il se trouve que, par une rencontre bien fâcheuse de circonstances, le nombre de postes vacants au mois de juillet 1935 est réduit à moins du quart de ce qu'il était d'habitude. En effet, en 1933 le décret Chéron a suspendu tout remplacement pour les fonctionnaires arrivés à l'âge de la retraite et supprimé les postes occupés par ces dits fonctionnaires. D'autre part, les décrets-lois de juin 1934 dont l'objet était la suppression d'environ 10 % des emplois dans toutes les administrations publiques, ont eu pour résultat de mettre à la retraite par anticipation le plus grand nombre de fonctionnaires qui, normalement n'auraient été atteints par la limite d'âge qu'en 1935. Ces mesures ont en quelque sorte coupé le blé en herbe. »¹⁴²⁷

La documentation consultée ne permet pas de savoir si cette lettre fut suivie d'une augmentation des postes à pourvoir. En revanche, il est intéressant de noter que le ministre de l'Éducation nationale, Philippe Marcombes (qui décéda le lendemain et fut alors remplacé par Marius Roustan) s'adressait à Pierre Laval, son cabinet ayant pris ses fonctions une semaine auparavant. La prise en considération des effets provoqués par la succession des lois de 1933 et 1934 pourrait ainsi expliquer que le cabinet Laval, poursuivant la politique de « déflation administrative », ne procéda pas à des mesures de compressions. Considérant que « les circonstances [n'avaient] pas permis aux gouvernements qui [l'avait] précédé, en dépit des plus méritoires efforts, d'opérer un redressement budgétaire » suffisant, Pierre Laval avait décidé d'entreprendre non seulement une chasse aux « abus » et une « réduction » des dépenses excessives, mais aussi d'instaurer un prélèvement général sur les dépenses publiques. Dans le rapport précédant le train de décrets-lois du 17 juillet 1935, il justifiait ainsi ce choix :

« Il ne peut venir à l'esprit de personne et pas même les plus optimistes que l'élimination des abus et la réduction des dépenses notoirement excessives soient suffisantes pour résoudre le problème budgétaire, tel qu'il est actuellement posé. C'est pourquoi le gouvernement s'est résolu à un prélèvement général de 10 % sur tous les paiements de l'État et des collectivités locales, Algérie, colonies, pays de protectorats, territoires sous mandat, et des entreprises concessionnaires ou subventionnées assurant un service public. »¹⁴²⁸

Appliquée drastiquement, cette mesure fut remise en cause par l'accession au pouvoir du Front populaire qui ne renonça pas pour autant à toute économie. L'abaissement des limites d'âge, moyen de « pourvoir de postes plus nombreux la jeune

¹⁴²⁷ Lettre n°C 73a du ministre de l'Éducation nationale au président du Conseil, Paris, 12 juin 1935, CARAN, F60 267.

¹⁴²⁸ Rapport général concernant les décrets-lois réalisant le redressement des finances publiques, extrait du *Journal officiel* des 17 juillet au 11 août 1935, CARAN, F60 470.

génération »¹⁴²⁹, avait cet avantage automatique de diminuer la rémunération des emplois pourvus. Le Front populaire constitua néanmoins sans contexte une véritable parenthèse dans la politique de « déflation administrative », ne serait-ce que par la forme que prirent les relations entre le gouvernement et les représentants des personnels. En témoignent la nomination de Georges Mer au poste de secrétaire général du ministère des Finances en novembre 1936 ou encore celle d'Émile Courrière à celui de chargé de mission à la présidence du Conseil dans le cadre de la mise en place d'une « Commission consultative sur les questions concernant les fonctionnaires » créée en octobre 1936¹⁴³⁰. Les travaux de cette commission confirment l'existence d'un véritable intérêt pour certaines questions totalement délaissées par les gouvernements successifs depuis la Grande Guerre, au premier rang desquelles se trouvait la question du statut et de la situation des auxiliaires. En outre, cet exemple témoigne d'une véritable volonté initiale de savoir pour agir sur l'administration. Dès le 27 juillet 1936, une circulaire du président du Conseil (signée par Jules Moch) invitait les ministres à réunir de la documentation concernant « le nombre d'auxiliaires employés tant dans les services centraux que dans les services départementaux » ainsi que sur leurs « conditions de travail et de rémunération »¹⁴³¹. Plusieurs rapports furent élaborés dans le cadre de la commission consultative¹⁴³², jusqu'à celui d'un auditeur au Conseil d'État, rapporteur adjoint de la commission, qui notait en 1937 que la documentation ainsi réunie avait permis non seulement d'évaluer à « 112 000 personnes le nombre des auxiliaires » mais aussi de constater que « ceux-ci présentaient des caractéristiques très différentes ». Jacques Doublet distinguait alors trois types d'auxiliaires :

- Ceux qui aidaient « seulement au fonctionnement de l'administration » pour des besoins temporaires et très particuliers ;
- Ceux qui se préparaient « à entrer dans les cadres », pour la plupart des stagiaires en attente d'avoir atteint l'âge ou la formation nécessaire à la titularisation ;
- Ceux qui occupaient « des emplois répondant véritablement à des besoins permanents ».

Or, en ce qui concernait la troisième catégorie, un problème se posait du fait qu'elle correspondait à des agents à qui « la doctrine et la jurisprudence » reconnaissaient « la

¹⁴²⁹ Il ne s'agissait pas d'une simple figure de style. En témoigne une circulaire par laquelle Léon Blum interrogeait ses ministres quant à la pertinence d'une éventuelle péréquation entre les générations. Celle-ci était envisagée afin d'offrir une nouvelle chance aux « jeunes gens que l'arrêt du recrutement (...) [avait] empêchés de se présenter normalement aux concours les années dernières », Circulaire n°54 du président du Conseil aux ministres et sous-secrétaires d'État, Paris, 28 août 1936, CARAN, F60 260.

¹⁴³⁰ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 34 ; Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, op. cit., p. 167.

¹⁴³¹ Circulaire n°60 du président du Conseil aux ministres et sous-secrétaires d'État, Paris, 27 juillet 1936, CARAN, F60 260.

¹⁴³² Marc Olivier Baruch cite ainsi celui d'Émile Courrière, présenté à la réunion du 19 décembre 1936, qui faisait le point sur le nombre des auxiliaires : 112 000 au total, dont 60 000 aux PTT et le reste aux Finances, à l'Instruction publique et à la Guerre : Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 34, et note 36 p. 587 (l'auteur renvoie à CARAN, F60 285).

qualité de fonctionnaires » sans toutefois bénéficier des avantages de ce statut. Rejetant toute idée de « statut de l'auxiliarat » qui entrerait en contradiction dans ses termes même, le rapporteur considérait qu'il était nécessaire de chercher une réponse à la situation de cette troisième catégorie. Il constatait alors que les administrations, sollicitées pour indiquer à la commission « le nombre d'emplois correspondant à des besoins permanents occupés par des auxiliaires », n'avaient pas répondu ou avaient donné des chiffres contradictoires. Il concluait que « dans ces conditions, il [fallait] renoncer à apporter des précisions » quant à cette catégorie d'auxiliaires¹⁴³³.

Exemplaire de la plupart des questions abordées par le Front populaire en ce qui concerne les fonctionnaires, la situation des auxiliaires ne fit pas l'objet d'investigations ultérieures ; tout comme la question de la reconnaissance des droits syndicaux ne fut pas traitée en dépit d'une collaboration resserrée avec le gouvernement ; et à l'instar du relèvement des traitements qui n'eut pas lieu. Comme le note Marc Olivier Baruch, « les bonnes intentions du gouvernement de Front populaire à l'égard des fonctionnaires ne s'étaient donc pas traduites par des avancées significatives »¹⁴³⁴. Cet exemple est aussi révélateur d'une indifférence envers statistique des fonctionnaires : face à l'incapacité de réunir de la documentation statistique fiable, le rapporteur renonçait et passait à une autre approche du problème. Cette situation est d'autant plus remarquable que l'attention du gouvernement avait de nouveau été attirée sur la nécessaire élaboration d'une statistique qui mette fin aux contradictions observées depuis le début des années 1930. Dans une proposition de loi tendant à « assurer le placement immédiat et régulier de la jeunesse française » déposée le 5 juin 1936 par Charles Pomaret, député de Lozère, et une vingtaine de ses collègues de l'Union socialiste et républicaine¹⁴³⁵, un article disposait que :

« Avant le 1^{er} octobre 1936, les services de la présidence du Conseil dresseront l'état, lequel sera publié au *Journal officiel*, des fonctionnaires et agents civils et militaires, de toutes catégories, titulaires, auxiliaires permanents, auxiliaires temporaires, intérimaires, stagiaires, de l'État, des départements, des communes et des établissements publics. Cet état sera établi par ministères et administrations, par départements et par colonies et par pays de protectorat ; il sera complété par un état spécial des fonctionnaires et agents civils et militaires déjà titulaires d'une pension d'ancienneté ou d'une pension civile d'invalidité.

¹⁴³³ Rapport sans date ni numéro de M. Doublet, auditeur au Conseil d'État au sujet de la question des auxiliaires des administrations publiques de l'État, CARAN, F60 273. Le rapport est postérieur à février 1937 car la demande d'information citée par le rapporteur correspond à la circulaire n°93 SG du président du Conseil aux ministres et sous-secrétaires d'État, Paris, 27 février 1937, CARAN, F60 260.

¹⁴³⁴ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 35.

¹⁴³⁵ Il s'agissait d'Édouard Barthe (Hérault), Raymond Bérenger (Eure-et-Loir), Charles Berthézène (Gard), Louis Besnard-Ferron (Loir-et-Cher), Maxence Bibié (Dordogne), Raoul Brandon (Seine), Louis Deschizeaux (Indre), Antoine Dubon (Landes), Henri Fiori (Algérie), Albert Forcinal (Eure), Eugène Frot (Loiret), René Gounin (Charente), Max Hymans (Indre), Édouard Jonas (Alpes-Maritimes), Gabriel Lafaye (Gironde), Pierre-Olivier Lapie (Meurthe-et-Moselle), René Leuret (Seine-Inférieure), Justin Luquot (Gironde), Anatole de Monzie (Lot), Raymond Patenôtre (Seine-et-Oise), André Pringolliet (Savoie), Raymond Susset (Seine), Henri Triballet (Eure-et-Loir).

Les services de la présidence du Conseil rechercheront, en vue de le publier dans les conditions susénoncées, quel était l'effectif détaillé ainsi qu'il est dit ci-dessus, des fonctionnaires et agents de l'État au 1^{er} janvier 1914. »¹⁴³⁶

Les cosignataires de cette proposition expliquaient tenir « pour un scandale que l'on ne puisse pas connaître le chiffre exact de l'effectif des fonctionnaires et agents de l'État ». Ils constataient qu'aucun service n'avait « jamais centralisé sérieusement les renseignements nécessaires » et regrettaient que le chef du gouvernement lui-même ignorât le nombre de ses fonctionnaires à « 50 000 près ». Ils en voulaient pour preuve la diversité des évaluations récentes, citant l'évaluation Flandin de 1932 (715 000), la réponse à la question de Bibié en 1933 (841 781), celle de l'exposé des motifs du projet de loi de finances (l'année n'était pas précisée, 858 000) et celle du rapport général sur le budget au Sénat (861 193). Charles Pomaret affirmait avoir lui-même obtenu « le chiffre de 808 066 fonctionnaires et agents de l'État de toutes catégories » auprès du ministère des Finances au début de l'année 1936. Pour ces députés, il s'agissait de jeter « une lumière nouvelle » sur l'évolution réelle des effectifs depuis la guerre. En ce domaine, ils considéraient que tout n'était « que légende » aux conséquences « fâcheuses pour la jeunesse » :

« On a laissé se développer dans ce pays l'idée que le nombre des fonctionnaires a augmenté dans des proportions inquiétantes et que la bureaucratie nous envahit comme une marée montante, pour le plus grand mal de nos finances publiques accablées sous le poids des traitements, indemnités, salaires et pensions. De là la politique inaugurée en janvier 1933 par le fameux décret Chéron qui arrête le recrutement des fonctionnaires et agents de l'État. Politique redoutable, dangereuse, car l'emploi public doit être un débouché normal, régulier pour la jeunesse française. Fermer ce débouché au moment précis où le recrutement des autres carrières se raréfie ou s'arrête aussi, c'est accumuler au seuil de la vie les rangs impatients d'une jeunesse inemployée qui a pourtant besoin de gagner sa vie. »¹⁴³⁷

Sur la base des évaluations précitées, les députés socialistes évaluaient la croissance des effectifs à 152 961 unités depuis la guerre¹⁴³⁸ et considéraient que celle-ci se justifiait pleinement par la récupération de trois départements, le progrès technique et les circonstances de la « liquidation de la guerre », le développement de services « dont personne ne [pouvait] contester l'utilité », tel l'Enseignement technique, les services sociaux, etc. Par un subtil décompte des effectifs créés depuis 1914 pour des besoins nouveaux ou par le développement de services anciens, ils en arrivaient à la conclusion qu'« une fois tenu compte des éléments véritables d'augmentation, il y [avait] moins de fonctionnaires et agents de l'État en 1936 qu'en 1914 », ce que permettrait de prouver l'état statistique qu'ils réclamaient.¹⁴³⁹ Le gouvernement ne les suivit pas sur ce terrain

¹⁴³⁶ Annexe n°151 à la séance du 5 juin 1936, proposition de résolution tendant à assurer le placement immédiat et régulier de la jeunesse française, *Journal officiel, Documents parlementaires, Chambre des députés*, p. 747, CARAN, F60 273.

¹⁴³⁷ *Ibid.*

¹⁴³⁸ De 465 984 civils en 1914 à 808 066 civils et militaires en 1936, auxquels ils soustrayaient 191 191 militaires de carrière, soit 617 875 civils en 1936. La source concernant les militaires n'était pas précisée.

¹⁴³⁹ *Ibid.*, p. 748.

et préféra abaisser les limites d'âge pour rajeunir les cadres plutôt que de procéder à des recrutements massifs. Surtout, aucune suite ne fut, cette fois encore, donnée à cette demande d'informations statistiques.

En avril 1938, l'arrivée d'Édouard Daladier à la présidence du Conseil et de Paul Reynaud au ministère des Finances signa la fin du « souci de concertation » et l'affirmation d'une « nette volonté de reprise en main » de la situation économique et sociale – qui trouva sa plus forte expression dans un nouveau recours à la politique des décrets-lois.¹⁴⁴⁰ Prenant la mesure des difficultés posées par les mesures des années 1932-1935, le cabinet Daladier s'inscrivit dans une logique différente de celle de la « déflation administrative ». Par le train de décrets-lois du 12 novembre 1938, le cabinet Daladier prévoyait la création d'un « comité de réorganisation administrative », qui, au vu de ses premières propositions fut rapidement rebaptisé « comité de la Hache », non seulement par la presse mais aussi par Paul Reynaud et Édouard Daladier¹⁴⁴¹. Dans un discours radiodiffusé le jour même, Paul Reynaud décrivait la politique qu'il entendait mener de la façon suivante :

« Il faut des économies, des économies sévères, des économies en profondeur. Précisément, parce que nul ne conteste aujourd'hui qu'une rémunération convenable soit inséparable pour les serviteurs de l'État, de la dignité de la fonction publique, il faut plus jalousement que jamais lutter contre les multiplications abusives d'emplois administratifs. Et, dès maintenant, à cet égard, je vous apporte des actes. Le recrutement des fonctionnaires sera, l'an prochain, soumis à des règles restrictives qui seront mises au point dans un court délai. »¹⁴⁴²

En outre, le ministre des Finances faisait systématiquement en sorte de présenter son action comme une réaction aux « abus » des années précédentes en général, et du Front populaire en particulier. Quitte à prendre quelques libertés avec les chiffres. Dans le rapport général précédant les décrets du 12 novembre 1938, le ministre dressait le constat suivant :

« En réalité, la partie de la population française qui crée la richesse, qui travaille pour l'avenir, diminue sans cesse, alors que croît sans cesse celle qui, directement ou indirectement, vit de l'État. Il existait 600 000 fonctionnaires en 1914, 860 000 il y a deux ans ; il y en a aujourd'hui 960 000 ; bientôt on en comptera un million. À ces fonctionnaires s'ajoutent 500 000 cheminots (contre 400 000 en 1936), 400 000 retraités de l'État, 200 000 des chemins de fer, 300 000 agents en

¹⁴⁴⁰ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 36.

¹⁴⁴¹ Le terme semble avoir été emprunté à une expérience anglaise : le rôle du Comité de réorganisation administrative « est capital, assure M. Paul Reynaud, il sera analogue à celui que présida en 1931 M. Snowden en Angleterre, et qui fut appelé le Comité de la Hache. Nous avons donc, nous aussi notre Comité de la Hache », *La Croix*, 18 novembre 1938 ; voir aussi, par exemple, « Le Sénat a voté huit budgets dans une première séance. Un discours de M. Caillaux et une intervention de M. Daladier », *Le journal des débats*, 30 décembre 1938 et « Le gouvernement prépare de nouveaux décrets économiques et financiers », *Le Figaro*, 19 avril 1939.

¹⁴⁴² « Après le bilan : nos décisions sont prises », discours radiodiffusé du 12 novembre 1938, repris dans Paul REYNAUD, *Courage de la France*, Paris, Flammarion, 1939, p. 23-39 (citation p. 32-33). Ce discours fut repris *in extenso* dans *Le Figaro*, 13 novembre 1938, supplément économique.

activité ou en retraite des collectivités locales. Parallèlement, le nombre est de moins en moins élevé des Français qui osent risquer pour entreprendre et pour créer. »¹⁴⁴³

Ainsi, selon le ministre, sans compter les agents de la SNCF créée en 1937, les effectifs se seraient accrus de 100 000 agents entre 1936 et 1938. Je n'ai pu trouver aucun état statistique à l'appui d'une telle affirmation – immédiatement reprise comme évaluation officielle¹⁴⁴⁴. Dans les notes prises par Paul Reynaud à l'occasion d'une entrevue avec Édouard Daladier le 5 novembre 1938, le ministre avait écrit :

« Fonctionnaires – Il y a 100 000 fonctionnaires de plus qu'il y a 2 ans. De 860 000 à 960 000 y compris 50 000 [ou 90 000 : texte difficile à déchiffrer] militaires de carrière. »¹⁴⁴⁵

La mention des militaires avait opportunément disparu du rapport du 12 novembre, et aucune source n'était indiquée. Dans des notes d'un discours prononcé à la Chambre le 21 décembre 1938, une autre référence était faite au rôle du Front populaire dans la croissance des effectifs :

« Quant à la question des économies, vous me permettrez d'en saisir, dès à présent, la Chambre. Tout le monde pense, tout le monde sent qu'il est nécessaire de faire des économies. On m'a reproché de ne pas avoir fait d'économies immédiates mais ce n'était pas possible car en dehors de la dette de l'assistance et du personnel, les dépenses militaires étant bien entendu écartées, il reste une marge très faible. Restaient donc les suppressions d'emplois.

Lorsque je me suis trouvé placé en face de ce problème, en rédigeant les décrets-lois, la première pensée qui est venue à mon esprit a été d'arrêter le recrutement des fonctionnaires.

C'est ce qu'avait fait M. Chéron. Trouble dans le fonctionnement des services de l'État notamment par l'arrêt du recrutement de l'élite. En 1934, entre Avril et Juillet, Doumergue supprime par mise à la retraite 35 000 emplois qu'en 1936 on a rétablis. Il fallait donc procéder autrement.

Nous avons voulu que la suppression d'emplois ne soit pas faite au hasard mais après une étude approfondie des besoins de l'État et des services concédés ou subventionnés. C'est pourquoi, nous avons créé le Comité de réorganisation administrative.

Deux différences essentielles entre ce Comité et les autres dont il eut été impardonnable de ne pas tirer la leçon. Il ne s'agit plus d'un comité d'amateurs venant, à leurs moments perdus, s'occuper de ce vaste problème. Il s'agit de fonctionnaires détachés pour la plupart de leurs cadres entièrement responsables devant le [ajouté manuscrit : Président du Conseil et le] ministre des Finances des réformes qu'ils proposent et dont ils surveillent l'exécution. »¹⁴⁴⁶

Ici encore, ni les archives financières, ni les archives du secrétariat général à la présidence du Conseil ne permettent d'identifier sur quelles bases le ministre fondait cette déclaration. Entre fin novembre et fin décembre, le ministre des Finances accusa à plusieurs reprises le Front populaire d'avoir augmenté les effectifs de 240 000 unités, y

¹⁴⁴³ Rapport général du ministre des Finances sur les décrets pris en exécution de la loi du 5 octobre 1938, Paris, 12 novembre 1938, *Journal officiel*, 13 novembre 1938, p. 12855.

¹⁴⁴⁴ Joseph PATOUILLET, « La Réorganisation administrative », *L'État moderne*, vol. 11, n° 12, Décembre 1938, p. 302.

¹⁴⁴⁵ Notes manuscrites dans une chemise intitulée « 1^e entrevue Daladier (samedi 5 novembre 1938) », CARAN, 74AP3.

¹⁴⁴⁶ Discours du 21 décembre 1938, feuillets dactylographiés et annotés, CARAN, 74AP1-2.

compris les chemins de fer, les militaires et les collectivités locales¹⁴⁴⁷. Toujours est-il que la stratégie semblait bien fonctionner. Ces affirmations successives ne furent jamais contestées et l'évaluation que proposait Paul Reynaud de la croissance des effectifs depuis 1936 semblait neutraliser toute velléité critique. La contestation de la politique des décrets-lois Reynaud-Daladier était très forte, en particulier à la CGT et au Parti communiste. Pourtant, l'appel à la grève générale du 30 novembre 1938, à laquelle le gouvernement associait de forts enjeux politiques, ne portait que sur les traitements. Ainsi, dans *La tribune des fonctionnaires*, les revendications de 1937 à 1940, se focalisèrent sur la question des rémunérations¹⁴⁴⁸. En ce qui concerne les effectifs, le très petit nombre d'articles faisant état de la question des réductions furent assez tardifs et n'avaient qu'un caractère informatif, sans qu'il ne soit jamais fait état de chiffres précis sur lesquels appuyer une contestation.¹⁴⁴⁹ *L'Humanité* n'était pas plus prolixe : évoquant à nouveau des « décrets de misère », ceux-ci firent l'objet de nombreux articles dans la seconde moitié du mois de novembre 1938. La question des effectifs n'y était jamais abordée¹⁴⁵⁰.

Le fait est qu'à l'exception des cheminots, le gouvernement n'annonça aucune véritable compression de personnel. Le Comité de réorganisation administrative poursuivit ses travaux, et c'est au sein de chacun de ses rapports sectoriels que le cabinet entendait identifier les économies réalisables. La principale mesure prise par le cabinet Daladier concernant les effectifs se limita finalement à un blocage des recrutements à compter de décembre 1938, toute dérogation devant être visée par le comité de réorganisation administrative¹⁴⁵¹. À l'approche de la guerre, compte tenu des besoins de certains services, cette limitation posa d'ailleurs de plus en plus de problèmes. Le 16 février 1939, le ministre de la Guerre signala ainsi à la direction du Budget que ses services rencontraient de sérieuses difficultés pour le paiement d'agents civils temporaires recrutés depuis le 1^{er} janvier 1939 :

« Le trésorier-payeur général du Bas-Rhin considérant que ces embauchages sont postérieurs au décret du 10 décembre 1938 relatif à la limitation du recrutement, a refusé de viser les mandats destinés au paiement des salaires du personnel en question. »¹⁴⁵²

La solution fut réglée par la direction du Budget qui considéra que le personnel en question étant recruté sur des « crédits de travaux », il ne s'agissait pas d'agents de

¹⁴⁴⁷ « Sauver le régime et le pays. Nouvelle intervention de M. Paul Reynaud », *Le Temps*, 24 novembre 1938 ; « Sauver le régime et le pays », discours prononcé au Sénat le 28 décembre 1938, repris dans Paul REYNAUD, *Courage de la France*, *op. cit.*, p. 113-137 (citation p. 117).

¹⁴⁴⁸ Voir par exemple *La tribune des fonctionnaires*, des 19 mars et 27 mars 1937 sur les revendications quant aux petits traitements.

¹⁴⁴⁹ *La tribune des fonctionnaires*, 7 janvier 1939 et 29 avril 1939.

¹⁴⁵⁰ Voir, par exemple, *L'Humanité*, 18, 19, 24 et 30 novembre 1938.

¹⁴⁵¹ Circulaire n°951 du ministre des Finances, direction du Budget, bureau PCM, 11 février 1939, CAEF, Fonds Budget, 3MI188.

¹⁴⁵² Note n°1241 de la direction du Budget à la direction de la comptabilité publique, 27 février 1939, CAEF, Fonds Budget, 3MI189.

l'État à proprement parler. Ce type de difficultés n'était pas rare, ainsi, trois mois plus tard, c'était le préfet des Basses-Pyrénées qui informait le ministre de l'Intérieur de « l'impossibilité matérielle » dans laquelle ses services se trouvaient « de faire face à la mission qui leur [incombait] ». Un trésorier-payeur général avait refusé de débloquer les fonds nécessaires au paiement de quatre agents recrutés depuis janvier 1939¹⁴⁵³. Cela conduisit finalement à un assouplissement des modalités de dispense des dérogations en septembre 1939. Par un décret relatif à la « limitation du recrutement des fonctionnaires », le pouvoir d'autoriser des recrutements de personnel « sous quelque forme que ce soit » revenait désormais aux contrôleurs des dépenses engagées de chacun des départements ministériels¹⁴⁵⁴. Entre-temps, un décret du 21 avril 1939 était venu préciser les conditions dans lesquelles les personnels en surnombre identifiés par le comité de réorganisation administrative pourraient être résorbés (voir le tableau I.21 *supra*, p. 390). Néanmoins, si celui-ci fonctionna jusqu'à la guerre, il n'y eut aucune véritable politique de réduction globale des effectifs. Du point de vue des réalisations, et bien que la « volonté de renouveau [fût] réelle », comme le note Édouard Bonnefous, le comité ne donna lieu à aucune « esquisse de réforme générale »¹⁴⁵⁵. En mars 1938, Florian-Henri Chardon, maître des requêtes au Conseil d'État et chef de la mission du comité à la présidence du Conseil, avait remis un rapport de 143 feuillets portant en partie sur la « réorganisation générale, la délimitation et le regroupement des principaux services de l'État ». Le fils d'Henri Chardon introduisait son rapport sur la « nécessité de réformer la République » et évoquait la question des effectifs :

« Le nombre des fonctionnaires civils de l'État est passé de 467 000 en 1914 à 967 000 à la fin de 1938, non compris les agents des chemins de fer. Ces fonctionnaires, généralement insuffisamment payés, ont tous, à l'heure actuelle, un travail déterminé et souvent lourd à effectuer.

La suppression d'un certain nombre d'entre eux, si elle n'était accompagnée de réformes profondes, simplifiant le fonctionnement des services publics et permettant par la suite d'obtenir un meilleur rendement avec un personnel moins nombreux, alourdirait encore leur tâche sans donner un résultat appréciable.

L'État a multiplié ses attributions sans perfectionner ses méthodes de gestion. (...) Le système qui a été pratiqué depuis 60 ans et qui consiste, quand on croit avoir repéré des besoins nouveaux, à créer immédiatement une administration nouvelle, a non seulement doublé ou triplé le nombre des agents de l'État mais encore il a détruit le sens de l'initiative privée. »¹⁴⁵⁶

En dehors des chiffres cités concernant les fonctionnaires, ce rapport atteste du chemin parcouru depuis le temps des compressions de l'après-guerre : à la réforme par les économies était ainsi opposée une conception chère à la doctrine administrative

¹⁴⁵³ Lettre du préfet des Basses-Pyrénées au cabinet du ministre de l'Intérieur, transmise à titre d'information au président du Conseil, Pau, 2 mai 1939, CARAN, F60 252.

¹⁴⁵⁴ Décret du 26 septembre 1939 relatif à la limitation du recrutement des fonctionnaires, *Journal officiel*, 29 septembre 1939, CARAN, F60 272.

¹⁴⁵⁵ Édouard BONNEFOUS, *La réforme administrative, op. cit.*, p. 77-78.

¹⁴⁵⁶ Rapport présenté par Florian-Henri Chardon sur la réorganisation générale, la délimitation et le regroupement des principaux services de l'État, 14 mars 1939, p. 1-2, CARAN, F60 978. Sur ce rapport, voir Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français, op. cit.*, p. 37-38.

d'une amélioration du rendement comme préalable à toute compression. En ce sens, vis-à-vis des fonctionnaires, le comité de la Hache fut certainement moins brutal dans ses réalisations – si ce n'est dans les propos du ministre des Finances – que la politique de déflation menée entre 1933 et 1934. En ce qui concerne le nombre des fonctionnaires, si celui que l'auteur indiquait pour 1938 correspondait à l'évaluation de Paul Reynaud en novembre 1938 (967 000), celui de 1914 (467 000) correspondait quant à lui à l'estimation fournie par le rapport précédent le décret du 4 avril 1934 sur la réalisation de la réforme administrative par la réduction des effectifs de l'État. Paul Reynaud lui-même n'avait pas osé un tel rapprochement, qui impliquait une augmentation de 107 %.

Les évaluations du ministère des Finances qui avait été publiées dans le rapport Bokanowski de 1921, semblaient ainsi avoir été totalement oubliées dans les années 1930. Ce département sembla commencer à s'en préoccuper au début de l'année 1939. En effet, au cours d'une séance du 18 janvier 1939 de la commission des finances de la Chambre, le député socialiste des Bouches-du-Rhône, Félix Gouin, suggéra d'interroger le ministère des Finances concernant « l'augmentation du nombre des fonctionnaires afférente à chacune des années 1935 à 1939 » ainsi que le nombre d'emplois créés dont le traitement était supérieur à 50 000 francs. Remise au secrétaire général des Finances – Yves Bouthillier, centralien entré à l'inspection des Finances en 1927, qui occupait ce poste depuis 1938¹⁴⁵⁷ – le 20 janvier, cette demande obtint très rapidement une réponse.¹⁴⁵⁸ Transmise par le secrétaire général à Jean Jardel – qui lui avait succédé à la direction du Budget – ce dernier répondit trois jours plus tard en fournissant un tableau comprenant :

- les effectifs budgétaires au 1^{er} janvier 1935 ;
- les créations de postes prévues par chaque loi de finances de 1935 à 1939 ;
- le total des postes créés parmi les militaires de carrière, les ouvriers de la défense nationale et certains auxiliaires, le tout ne figurant pas dans la loi de finances.¹⁴⁵⁹

Avant de revenir sur les enseignements et imperfections de ce tableau, il est important de s'arrêter un instant sur ce délai : en trois jours, le directeur du Budget eut le temps de recevoir la demande, faire établir l'état statistique, et le transmettre au secrétaire général du ministère des Finances. Ces informations étaient donc disponibles et prêtes à l'emploi. Leur existence conduit ainsi à s'interroger sur les fins de non-recevoir opposées aux demandes parlementaires successives. Surtout, cela pose la question d'une éventuelle rétention de cette information au ministère des Finances puisque, comme on a pu le constater plus haut, même un ancien ministre des Finances,

¹⁴⁵⁷ Il avait été lui-même directeur du Budget en 1935-1936 : « Bouthillier, Yves (1901-1977) », *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009, op. cit.*, p. 532-533.

¹⁴⁵⁸ Lettre du 18 janvier [note : remise au SG le 20 janvier] 1939 du président de la commission des finances au ministre des Finances, CAEF, Fonds Budget, PCM B33553.

¹⁴⁵⁹ Note n°362 du directeur du Budget pour le secrétariat général, 26 janvier 1939, CAEF, Fonds Budget, 3MI186. – Voir la reproduction du tableau en annexe n°48, p. 774.

Charles de Lasteyrie, affirmait en 1933 que le ministère n'avait pas été en mesure de dresser le moindre état depuis les années 1920.

Tableau I. 22 : Créations d'emplois budgétaires de 1935 à 1939, évaluation de la direction du Budget

(classement par "effectif total 1939" décroissant)	Effectifs au 1 ^{er} janvier 1935	Créations d'après les lois de finances					Total des emplois créés	Effectif total 1939*	% des emplois créés	Croissance 1935-1939 *
		1935	1936	1937	1938	1939				
[sous-total Défense]	[291 576]						[79 690]	[371266]	[66,22%]	[27,33%]
Guerre	192 243	0	0	0	7	0	7	192 250	0,01%	0,00%
PTT	183 761	0	215	2 773	5 234	0	8 222	191 983	6,83%	4,47%
Éducation nationale**	166 288	242	1 050	4 270	2 012	859	8 433	174 721	7,01%	5,07%
Finances***	95 562		430	1 294	572		2 296	97 858	1,91%	2,40%
Marine militaire	72 570			47			47	72 617	0,04%	0,06%
Militaires de carrière****							41500	41 500	34,49%	
Ouvriers des établissements de défense nationale****							37000	37 000	30,75%	
Air	26 763		248	712	175	1	1 136	27 899	0,94%	4,24%
Travaux publics	22 863		5	4	5		14	22 877	0,01%	0,06%
Auxiliaires intérimaires****							20000	20 000	16,62%	
Justice	14 455	0	0	9	42	21	72	14 527	0,06%	0,50%
Services d'Alsace et de Lorraine	11 731		52	60			112	11 843	0,09%	0,95%
Intérieur	10 030	60	88	821	309		1 278	11 308	1,06%	12,74%
Agriculture	10 510	4		7	9	7	27	10 537	0,02%	0,26%
Anciens combattants et pensionnés	7 487			2	3		5	7 492	0,004%	0,07%
Colonies	7 194				2		2	7 196	0,002%	0,03%
Travail	5 953			10	48		58	6 011	0,05%	0,97%
Marine marchande	1 345			27	1		28	1 373	0,02%	2,08%
Affaires étrangères	1 270	1		16			17	1 287	0,01%	1,34%
Santé publique	983		5	6	10		21	1 004	0,02%	2,14%
Commerce	821	2		26	20		48	869	0,04%	5,85%
Présidence du Conseil	30	10		1			11	41	0,01%	36,67%
Économie nationale					3		3	3	0,00%	
Totaux	831 859						120 337	952 196	100,00%	14,47%

* Ne tient pas compte d'éventuelles suppressions entre 1935 et 1939 | ** Y compris Enseignement technique et Beaux-arts | *** Y compris Régions libérées | **** Répartition par année non indiquée, créations ne figurant pas dans les lois de finances || Source : Note n°362 du directeur du Budget au secrétaire général des Finances, 26 janvier 1939, CAEF, Fonds Budget 3M1186

L'état communiqué à la commission des finances ne faisait pas connaître, à proprement parler, la situation des effectifs en 1939. En effet, partant d'un état budgétaire au 1^{er} janvier 1935, la direction du Budget avait simplement ajouté les prévisions de créations d'emplois telles qu'elles apparaissaient dans les lois de finances successives. Ainsi, il n'était pas tenu compte d'éventuelles suppressions d'emplois, de licenciements d'auxiliaires ou tout simplement d'annulations de crédits. En ce sens, le tableau précédent nous informe essentiellement sur les intentions sectorielles de créations d'emplois. Dans une période de restrictions budgétaires importantes, les créations listées par les services du Budget en 1939 nous informent sur les domaines d'intervention privilégiés. L'élément le plus flagrant, et le moins surprenant, concerne les créations liées à l'approche d'un nouveau conflit : 66 % des créations d'emplois budgétaires comptabilisées concernaient la Défense nationale. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le tableau original faisait figurer à part les créations de postes de militaires de carrière, d'ouvriers des établissements de défense nationale et d'une partie des auxiliaires. Ceux-ci ne figurant pas dans les lois de finances, la direction du Budget les mentionnait en annexe. Ce procédé avait pour avantage de faire ressortir l'évolution des effectifs des secteurs civils, dont la plus forte croissance eut lieu en 1937 et 1938, les créations concernées figurant ainsi dans des budgets préparés en 1936 et

1937. Les 89 500 créations de postes comptées à part et sans détail chronologique incitent toutefois à la prudence : ils correspondaient en effet à 82 % du total des emplois nouveaux comptabilisés.

En dehors de la Défense, trois secteurs firent l'objet de créations relativement importantes : l'Éducation nationale dès le budget de 1936 (préparé par le cabinet Laval), certainement pour répondre aux difficultés, évoquées plus haut, causées par l'application des décrets-lois de 1934. Mais il s'agissait aussi d'une conséquence de la poursuite du développement de l'Enseignement technique (9 % des créations de l'Éducation nationale entre 1935 et 1939). Second secteur remarquable, celui des services de la présidence du Conseil, qui s'explique simplement par la création et le développement, déjà cité, du secrétariat général. Enfin, le ministère de l'Intérieur voyait lui aussi ses effectifs s'accroître de façon importante : il s'agissait là encore d'un effet de l'étatisation des polices municipales dont il a été question plus haut.

Quelques jours plus tard, la direction du Budget communiquait un autre type d'états statistiques à même d'accentuer nos interrogations concernant la circulation de l'information statistique au sein de l'appareil d'État. Leur diffusion était le fruit d'un autre échange, entre Yves Bouthillier et le rapporteur général de la commission des comptes définitifs et des économies, le député de l'Ardèche Xavier Vallat (Parti républicain national et social). Ce dernier avait demandé un état « donnant l'effectif et la répartition entre les différentes échelles de traitement des fonctionnaires et agents de l'État, au 1^{er} janvier de chaque année de 1932 à 1937 inclus ». Le secrétaire général lui répondit près d'un mois plus tard :

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en raison de l'importance du travail qu'impose aux diverses administrations l'établissement des statistiques de ce genre, il n'a pas paru opportun de les renouveler chaque année. Je vous adresse donc, sous ce pli, deux états contenant les renseignements demandés, pour chacune des années 1932 et 1937 »¹⁴⁶⁰

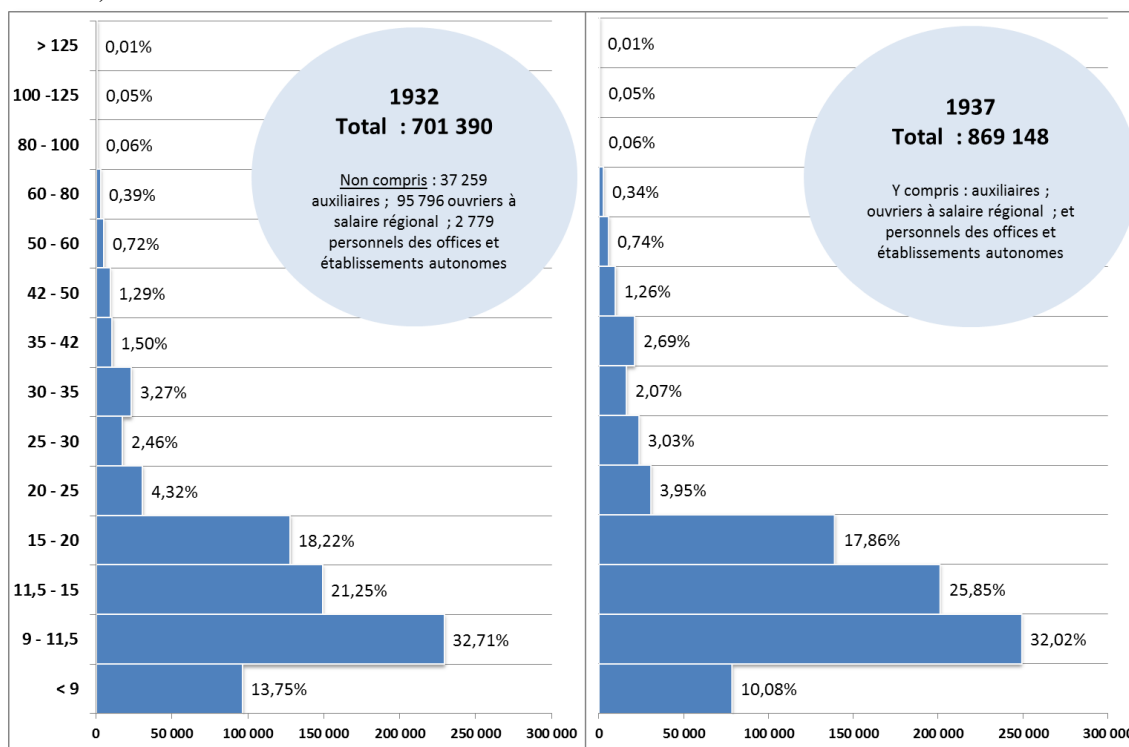
Une telle répartition, impossible à établir selon la SGF du fait du refus du ministère des Finances de lui accorder les crédits nécessaires à la réalisation d'un recensement par bulletins individuels, existait donc au moins à l'état d'évaluation budgétaire.

Le graphique suivant présente la répartition des traitements ajustée de façon à ce que les tranches de traitements soient comparables pour 1932 et 1937. En revanche, les champs concernés par ces deux répartitions étaient différents. Pour 1932, une partie des auxiliaires, les ouvriers à salaire régional et le personnel des offices et établissements autonomes n'étaient pas compris alors qu'ils figuraient dans l'état pour 1937. Les informations contenues dans le document ne permettent malheureusement pas de défalquer ces agents de la répartition de 1937, ce qui limite considérablement toute interprétation de la comparaison de ces deux répartitions.

¹⁴⁶⁰ Lettre n°552 du secrétaire général du ministère des Finances au rapporteur général de la commission des comptes définitifs et des économies, 31 janvier 1939, CAEF, Fonds Budget, 3MI187. – Voir la reproduction des tableaux en annexe n°47, p. 772.

Elles attestent au moins d'une chose : l'écrasante majorité des petits traitements et la faible variation de la structure globale. En 1932 comme en 1937, 68 % des agents bénéficiaient d'un traitement inférieur à 15 000 francs. De ce fait, la catégorie de personnels visés par la question de la commission des finances, les agents dont le traitement était supérieur à 50 000 francs, ne constituait qu'une très faible proportion du total des effectifs : 1,2 %.

Tableau I. 23 : Répartition des effectifs civils et militaires par échelles de traitement en 1932 et 1937 (champs différents)



Source : Lettre n°552 du secrétaire général du ministère des Finances au rapporteur général de la commission des comptes définitifs et des économies, 31 janvier 1939, CAEF, Fonds Budget, 3MI186.

En dépit de leur fiabilité limitée, ces deux documents attestent la constitution d'états budgétaires par le ministère du Budget sur les effectifs par traitements en 1932 et 1937 et les effectifs par ministères en 1935. De ce fait, ils témoignent d'une déconnexion totale de la production de statistiques sur les effectifs au sein des Finances par rapport, non seulement au débat public et aux interrogations parlementaires, mais aussi par rapport aux demandes d'autres administrations. Dès lors, la communication de ces états statistiques aux parlementaires en janvier 1939 interroge elle aussi. Malheureusement, la documentation consultée est bien trop lacunaire pour permettre de répondre à ces questions.

Si la communication de ces états à des parlementaires constitua un tournant, c'est aussi parce que constatant leurs lacunes, Yves Bouthillier décida de lancer une véritable enquête auprès des différents ministères de façon à obtenir des informations plus

précises. Se référant à la demande de la commission des finances de la Chambre, à laquelle il avait partiellement répondu en communiquant les états précités, le secrétaire général des Finances lança ainsi une enquête sur les personnels civils et militaires auprès des ministres ainsi que sur les personnels des départements et des communes auprès du ministre de l'Intérieur. Le 28 janvier 1939, il envoya ainsi, au nom du ministre des Finances, une demande ainsi libellée :

« La Commission des Finances de la Chambre des Députés a exprimé le désir de connaître, pour chaque Ministère, le nombre des créations d'emplois et l'augmentation des effectifs des personnels de toute nature intervenues au cours de chacune des années 1935 à 1939, ainsi que le nombre des emplois créés dont le traitement est supérieur à 50 000 francs.

Pour me permettre de fournir ces renseignements à M. le Président de la Commission des Finances de la Chambre, je vous serais obligé de me faire parvenir, dans le plus bref délai et en tout cas avant le 25 février prochain, un tableau relatif aux personnels relevant de votre autorité et établi conformément au modèle ci-joint. Ce tableau devra permettre de déterminer pour l'ensemble de votre département, le nombre total, par catégorie et pour chacune des années envisagées, des créations d'emplois ou augmentations d'effectifs survenues pour :

- les fonctionnaires titulaires,
- les militaires de carrière,
- les auxiliaires temporaires,
- les ouvriers.

Au cas où, dans l'une des catégories envisagées, l'effectif du personnel aurait subi une réduction, celle-ci devra être portée en chiffres rouges et défalquée, le cas échéant, de l'augmentation globale. »¹⁴⁶¹

Certains services semblent bien avoir répondu à la demande, tel le secrétariat général de la présidence du Conseil, qui confirma ainsi le caractère incomplet de l'État ministériel communiqué fin janvier à la commission des finances. Ses services déclaraient disposer d'un effectif budgétaire de 82 agents en 1939, dont 44 créés entre 1936 et 1939, alors que l'état de la direction du Budget faisait état d'un effectif de 41 emplois budgétaires dont 11 créés entre 1935 et 1939¹⁴⁶². Néanmoins, l'enquête ne semble pas avoir été menée à son terme. Ce ne fut d'ailleurs pas la seule. Avant même de lancer l'enquête sur l'ensemble des effectifs, le 23 février 1939 le directeur du Budget demanda à tous les ministres de collecter divers renseignements statistiques concernant les auxiliaires employés dans toutes les administrations. Exigeant une réponse pour la mi-mars, il dut relancer la plupart le 27 mars 1939¹⁴⁶³.

Si elle ne dispensa jamais les crédits nécessaires à la réalisation d'un recensement par la Statistique générale de la France, l'administration des Finances semblait se

¹⁴⁶¹ Lettre n°442 du ministre des Finances (secrétariat général, direction du Budget, PCM), à messieurs les ministres, 28 janvier 1939, CAEF, Fonds Budget, 3MI187. – Voir la reproduction du modèle de tableau en annexe n°48, p. 774.

¹⁴⁶² Lettre n°99 SG (signée Chataigneau) du président du Conseil au ministre des Finances, 6 février 1939, CARAN, F60 364.

¹⁴⁶³ Lettres 2070 à 2078 du ministre des Finances (signées Jardel) à divers ministres, 27 mars 1939, CAEF, Fonds Budget, 3MI190. (Jean Jardel fait référence à une circulaire n°1 227 du 23 février 1939 pour la première demande).

préoccuper de plus en plus du nombre des fonctionnaires et lançait ainsi ses propres enquêtes. Au terme de près de deux décennies de politiques de compressions, d'économies et de débats autour de la révision des traitements, la connaissance statistique du nombre des fonctionnaires n'avait pas vraiment été améliorée depuis les années 1900. La situation de 1939 était toutefois très différente de celle de 1914 : tandis qu'au travers des compressions c'était finalement une forme de première politique globale de la fonction publique qui avait été mise en œuvre, et alors que de nouvelles questions commençaient à émerger (la situation des auxiliaires), plus personne ne songeait à la réalisation d'un recensement des fonctionnaires.

Seconde Partie

Vers l'État réflexif

*L'étatisation de la statistique des
fonctionnaires (années 1940)*

Chapitre 4

Renforcer l'État, mettre au pas ses agents et contribuer à la statistique des fonctionnaires (1940-1944)

« Le gouvernement de Vichy liquida les institutions démocratiques de la France, persécuta les francs-maçons, les Juifs et les communistes, et se lança dans une politique de collaboration avec l'Allemagne. Enfin, 650 000 civils français furent enrôlés de force pour aller travailler dans les usines allemandes ; 75 000 Juifs français trouvèrent la mort à Auschwitz ; 30 000 civils furent fusillés comme otages ou résistants ; et 60 000, déportés vers des camps de concentration allemands. »¹⁴⁶⁴

Dans le même temps, le nouveau régime augmenta considérablement le nombre des fonctionnaires. Marc Oliver Baruch constate ainsi que « jamais, depuis le début du siècle, la progression n'avait été aussi rapide » qu'entre 1941 et 1946¹⁴⁶⁵. Vérifié pour la Grande Guerre, l'adage de Tocqueville sur le lien entre guerre et développement de l'État le fut aussi pour la Seconde Guerre mondiale. À ceci près que, sans être en paix, la France n'était plus en guerre depuis la signature des conventions d'armistice des 22 et 24 juin 1940, et que le régime de Vichy ne cessait d'affirmer sa volonté de réduire les effectifs. Ce n'est toutefois pas la moindre des contradictions d'un régime dont « l'appareil d'État fut (...) victime d'une véritable inversion des priorités » et qui, tout au long de son existence, privilégia sans interruption « les formes sur le fond »¹⁴⁶⁶.

En ce qui concerne les fonctionnaires, les contradictions furent multiples : responsables de la défaite, parasites, trop nombreux, mais rouage indispensable du régime dont il faut revaloriser les traitements pour enrayer une crise de recrutement. Le volontarisme de Vichy en ce qui concerne la mise en œuvre d'une « politique des fonctionnaires » est incontestable, mais la plupart des mesures envisagées ne furent jamais appliquées. Dans le même temps, le renforcement de l'appareil statistique fut considérable, le régime créant les conditions matérielles nécessaires à la mise en place d'un véritable recensement des agents de l'État. Néanmoins, s'il semble bien y avoir synchronisation entre politique et mesure du volume de la fonction publique, cette dernière ne repose toujours pas sur un recensement mais sur une « contribution à la statistique des fonctionnaires » dont rien atteste qu'elle ait permis d'éclairer une politique de la fonction publique.

¹⁴⁶⁴ Julian JACKSON, *La France sous l'Occupation. 1940-1944*, Paris, Flammarion, 2004, p. 23.

¹⁴⁶⁵ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 220 ; Sur la base des données établies par André TIANO, *Le Traitement des fonctionnaires et leur détermination (1930-1957)*, Paris, M.-Th. Génin, 1957, p. 21-33.

¹⁴⁶⁶ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 579 et 583.

1. Renforcer l'État tout en réduisant ses effectifs ?

L'avènement du régime de Vichy consacra une conception maurrassienne de l'État fort au périmètre resserré, alors que l'administration et ses fonctionnaires étaient vus comme faisant partie des responsables du désastre de l'an 40. Les premières politiques mises en œuvre furent ainsi consacrées à une « restauration » de l'autorité dans le fonctionnement administratif, une mise au pas des fonctionnaires. Le terme « exubérance », probablement mal choisi pour ce qui est du développement de l'État en France au cours de la Grande Guerre, paraît bien convenir à celui des années 1940-1944. Le constat dressé par Michel Margairaz concernant l'appareil économique et financier peut ainsi tout à fait s'appliquer à l'ensemble de l'administration : « les autorités de Vichy manifestent un enthousiasme précoce pour les constructions bureaucratiques et les organigrammes administratifs ambitieux, voire délirants. C'est également vrai pour les différentes structures administratives en charge à Vichy des politiques économiques »¹⁴⁶⁷. Cet enthousiasme se manifesta dans le montant des budgets comme dans le développement des structures et l'accroissement des effectifs.

La mise au pas des « parasites » de « l'État miteux et gâteux »

Avec la défaite vint le temps de la recherche des coupables. Fin juillet 1940, trois semaines après la signature de l'armistice, Léon Werth écrivait ainsi dans son journal :

« Un bourg. Zone libre. Confins du Jura et de l'Ain. (...) C'est jour de marché. Peu de bêtes. Mais le souk est comme il est toujours un beau jour d'été. (...) Je cherche le secret des événements. "Enfin... quoi... que s'est-il passé ?..." Je m'adresse à un hobereau, propriétaire terrien. Il n'hésite pas : "Nous avons été vendus." – "Par qui ?" – "Par qui ? Par les gouvernants, par Daladier..."

Mais un général en retraite, qui est de ses amis, a entendu notre brève conversation et livre à mon incertitude une explication plus large : "C'est la faute de l'auto et de la T.S.F." Je suppose qu'il accuse le machinisme et le monde moderne en sa totalité. Mais l'Allemagne aussi était malade de l'auto et de la radio.

Deux minutes plus tard, un cantonnier me désigne le général : "On dit qu'il est de la cinquième colonne".

"C'était un coup monté, c'était voulu, me dit le boucher, c'était pour empêcher la révolution." »¹⁴⁶⁸

Dans un tel contexte, les discours récurrents concernant les faiblesses de l'État, les dysfonctionnements administratifs et les insuffisances des fonctionnaires prirent une nouvelle tournure. Pour nombre d'observateurs – qu'ils soient attentistes, résistants ou totalement acquis au régime de Vichy – ces divers maux étaient, au moins en partie, responsables de la débâcle française. Ainsi, dans son journal de la guerre et de

¹⁴⁶⁷ Michel MARGAIRAZ, « Les politiques économiques sous et de Vichy », *Histoire@Politique*, n° 9, Décembre 2009. En ligne : <http://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=09&rub=dossier&item=92> [Cet article offre un panorama historiographique très complet concernant l'histoire économique et plus précisément l'histoire des relations entre État et économie au cours de la période].

¹⁴⁶⁸ Léon WERTH, *Déposition. Journal 1940-1944*, Paris, Viviane Hamy, 1992, p. 39.

l'occupation Charles Rist relatait, dès le 27 juin 1940, une conversation avec un paysan qui permet d'en prendre la mesure :

« Dans la journée, j'ai causé avec un paysan de Verlagny dont les trois fils sont au feu. Il me dit : "Nous avons été mal gouvernés ; comment voulez-vous que cela marche quand on a tout fait pour les "employés". N'est-ce pas honteux ? Les instituteurs qui gagnaient 10 000 francs à ne rien faire ? Autrefois, une bonne sœur faisait l'école pour 400 francs par an." Je lui dis : "Enfin ce n'est pas cela qui nous a fait perdre la guerre." Il me répond : "C'est vrai" »¹⁴⁶⁹.

Si l'économiste – qui pour ne pas avoir été résistant à proprement parler n'en fut pas pour autant un admirateur du régime¹⁴⁷⁰ – ne voyait pas dans le traitement des employés ou la paresse des instituteurs les responsables de la défaite, il fut moins indulgent avec le système administratif dans son ensemble. Réfléchissant, en décembre 1940, à ce que serait le gouvernement de la France après la guerre, Charles Rist notait dans son journal que si de Gaulle venait à triompher il en serait logiquement « le maître », mais qu'il lui faudrait « un pouvoir exécutif plus fort que l'ancien » et une « administration plus indépendante, avec un élément moteur plus actif, sans quoi on reviendra à l'éternelle routine qui nous a perdus »¹⁴⁷¹. Il plaçait en effet « la déficience technique générale des administrations françaises » parmi les causes de la défaite. Pour autant, il n'en blâmait pas les fonctionnaires eux-mêmes mais faisait plutôt porter ses critiques sur des questions organisationnelles. Il plaidait, notamment, pour la création d'une « école d'administration » qui permette de former des états-majors administratifs qui, au sein des ministères, seraient chargés « d'étudier les problèmes "nouveaux" suivant les procédés méthodiques d'information et de solution ». De ce point de vue, son argumentaire était très proche de celui des zélateurs de la réforme de l'État dans l'entre-deux-guerres :

La première caractéristique [de la défaillance des administrations] est l'absence d'information. Elle est la même dans tous les services : mes expériences au ministère du Commerce, au ministère des Affaires étrangères, de l'Éducation nationale, à la Banque de France. Partout le manque de curiosité des choses nouvelles qui se font à l'étranger et le manque d'information sur les choses françaises elles-mêmes. Le principe est de « continuer ce qui existe ». Le principe devrait être d'envisager les nouveaux problèmes à résoudre et d'appliquer à la solution les méthodes modernes d'information pour en tirer les décisions. « Penser » la guerre et « penser » la paix. Exemples dans tous les domaines. La réforme de « l'État » devrait consister avant tout dans une réforme des « méthodes administratives » : simplification et concentration des rouages ; et dans chaque administration, un petit état-major chargé de maîtriser les problèmes « nouveaux » ayant assez d'autorité pour faire accepter les solutions nouvelles. C'est pour cette raison que les ministères « techniques », comme les Travaux publics, où le corps des fonctionnaires est choisi parmi des

¹⁴⁶⁹ Charles RIST, *Une saison gâtée. Journal de la Guerre et de l'Occupation 1939-1945*, Paris, Fayard, 1983, p. 77.

¹⁴⁷⁰ Dans l'introduction qu'il donne au journal de Charles Rist, Jean-Noël Jeanneney souligne ainsi le ton très « rude » de l'économiste qui décrivait l'entourage de Pétain comme « une petite clique de réactionnaires », membres d'une « cour où les idées rances du conservatisme français se réfugient autour d'un vieux militaire ». Voir *Ibid.*, p. 22-23.

¹⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 114.

esprits habitués à « résoudre un problème », ont un meilleur rendement que les autres. Le pire est le ministère du Commerce. Entre les deux, le ministère des Finances »¹⁴⁷².

Sur un tout autre terrain, Marc Bloch a pu lui aussi souligner la part de responsabilité qui revenait aux fonctionnaires dans la défaite. Dans l'« examen de conscience d'un Français » qu'il rédigea entre juillet et septembre 1940, le cofondateur des *Annales* – qui venait de servir comme capitaine d'État-major de l'armée française et qui trouva la mort moins de quatre ans plus tard, fusillé le 16 juin 1944 pour ses activités au sein de la Résistance – dressait un constat peu amène de l'état d'esprit des fonctionnaires avant, pendant et depuis la fin de la guerre. La citation est longue, mais très révélatrice :

« On sait le mot donc Marx se plaisait à stigmatiser les mouvements sociaux sans envergure : *Kleinbürgerlich* [petit-bourgeois]. A-t-il été rien de plus « petit-bourgeois » que l'attitude, durant ces dernières années et pendant la guerre même, de la plupart des grands syndicats, de ceux des fonctionnaires notamment ? Il m'est arrivé d'assister, quelquefois, aux assemblées de mon métier. Ces intellectuels ne s'entretenaient, presque jamais, je ne dirai pas que de gros sous, mais de petits sous. Ni le rôle de la corporation dans le pays ni même son avenir matériel ne paraissaient exister pour eux. Les profits du présent bornaient impitoyablement leurs regards. Je crains bien qu'il n'en ait été de même ailleurs. Ce que j'ai aperçu durant la guerre, ce que j'aperçois, pendant l'après-guerre, des postiers et, plus encore, des cheminots ne m'a guère édifié. Braves gens, certes, dans leur immense majorité, nul n'en doute ; héros même à l'occasion, quelques-uns l'ont bien montré. Mais est-il sûr que la masse, que, surtout, ses représentants aient compris grand-chose à l'élargissement du devoir si impérieusement prescrit par une époque comme la nôtre ? J'entends : dans l'exercice quotidien du métier qui demeure, après tout, la pierre de touche de la conscience professionnelle. En juin, dans plusieurs villes de l'Ouest, j'ai vu ceci : de malheureuses femmes qui, d'étape en étape, cherchaient à regagner leurs foyers, erraient par les rues, en traînant à bout de bras d'inhumains fardeaux. La raison ? De peur d'infliger aux employés quelques heures d'un travail supplémentaire ou plus que de coutume intensif, les gares avaient jugé bon de fermer leurs consignes. Ces œillères, cet engoncement administratif, ces rivalités de personnes, ce manque de souffle enfin, si éloigné du dynamisme d'un Pelloutier, expliquent le mol affaissement des syndicats dans toute l'Europe et jusque chez nous, devant les premiers coups des pouvoirs dictatoriaux. Leur conduite, pendant la guerre, n'a pas eu d'autre origine. (...) On ne leur avait pas appris, comme ç'eut été le devoir de véritables chefs, à voir plus loin, plus haut et plus large que les soucis du pain quotidien, par où peut être compromis le pain même du lendemain. L'heure du châtiment a aujourd'hui sonné. Rarement incompréhension aura été plus durement punie »¹⁴⁷³.

Bien que relevant d'un raisonnement différent, le régime lui-même désigna rapidement, comme l'a montré Marc Olivier Baruch, les syndicats de fonctionnaires comme l'une des « puissances néfastes responsables » de la paralysie étatique – cette dernière devant, inmanquablement, mener à la défaite de la France¹⁴⁷⁴. Comme le

¹⁴⁷²¹⁴⁷² *Ibid.*, p. 123-124.

¹⁴⁷³ Marc BLOCH, *L'étrange défaite*, Paris, Gallimard, 1990, p. 171-173.

¹⁴⁷⁴ Marc Olivier BARUCH, « Vichy, les fonctionnaires et la République », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 525 ; Sur la question du syndicalisme des fonctionnaires sous l'occupation, on consultera Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.* ; ainsi que Michel MARGAIRAZ et Danielle TARTAKOWSKY (dir.), *Le syndicalisme dans la France occupée*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008 qui permet une mise en perspective plus globale et dont plusieurs communications concernent le secteur public.

constatait Édouard Bonnefous en 1958, dans la France de 1940, « l'opinion unanime mettait en cause nos institutions et nos méthodes aussi bien que les hommes qui les avaient servies »¹⁴⁷⁵. Néanmoins, pour ce qui nous préoccupe ici, il subsistait une réelle différence entre les adeptes et les adversaires de la « Révolution Nationale ». Tandis que les moins laudateurs, sans épargner l'administration et ses fonctionnaires, soulignaient que la première responsabilité revenait au commandement de l'armée, qui peuplait désormais les allées du pouvoir¹⁴⁷⁶, pour les thuriféraires du régime, l'État républicain et ses fonctionnaires occupaient une place de choix sur le banc des accusés. Dès le 4 octobre 1940, à l'occasion de la séance solennelle de rentrée de la faculté de droit de Bordeaux, le doyen Roger Bonnard, dont l'adhésion au régime est déjà fort bien documentée¹⁴⁷⁷, dressait un constat sans équivoque :

« Dans ces dernières années, l'État français s'était affaibli au point d'être devenu incapable de gouverner le pays. Le législatif ne pouvait plus légiférer et l'exécutif était impuissant à exécuter ou à imposer les exécutions. Cela a été la cause principale de nos malheurs »¹⁴⁷⁸.

En 1941, Charles Maurras consacra deux chapitres à l'État et son administration dans *La seule France*, célébration des actions entreprises par le nouveau régime en vue de l'éradication des « tares » de l'ancien¹⁴⁷⁹. Évoquant – dans un ouvrage qui fit l'objet d'une recension très élogieuse par Roger Bonnard dans la *Revue de droit public*¹⁴⁸⁰ – la façon dont l'État avait été « très adroitement et subtilement, et solidement ficelé par les combinaisons de Ruse, de Camaraderie, de Facilité », il se lançait dans un portrait de l'État en Gulliver à Lilliput. Après avoir rappelé que celui-ci était un « homme moyen de taille et de génie (...) devenu prisonnier des nains », il proposait l'analogie suivante :

« Il fallut beaucoup d'art, de diplomatie, d'éloquence, pour tirer notre Gulliver de cet embarras. C'est ce qu'il va falloir au gouvernement, avec l'énergie en sus, pour défaire ou casser tous les

¹⁴⁷⁵ Édouard BONNEFOUS, *La réforme administrative, op. cit.*, p. 79.

¹⁴⁷⁶ Ouvrant sa « déposition d'un vaincu », Marc Bloch écrivait ainsi : « Nous venons de subir une incroyable défaite. À qui la faute ? Au régime parlementaire, à la troupe, aux Anglais, à la cinquième colonne, répondent nos généraux. À tout le monde, en somme, sauf à eux. (...) quoi que l'on pense des causes profondes du désastre, la cause directe - qui demandera elle-même à être expliquée - fut l'incapacité du commandement ». Marc Bloch, *L'étrange défaite, op. cit.*, p. 55.

¹⁴⁷⁷ Voir, tout particulièrement, Grégoire BIGOT, « Vichy dans l'oeil de la Revue de Droit Public », dans Bernard DURAND, Jean-Pierre LE CROM et Alessandro SOMMA (dir.), *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2006, p. 415-435 ; on pourra aussi consulter avec profit l'échange de vue entre Danièle LOCHAK, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », dans CURAPP (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 252-285 ; et Michel TROPER, « La doctrine et le positivisme (à propos d'un article de Danièle Lochak) », dans CURAPP (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 286-292.

¹⁴⁷⁸ Roger BONNARD, « La reconstruction de la France. Allocution prononcée à la séance solennelle de rentrée de la faculté de droit de Bordeaux le 4 octobre 1940 », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, LVII, 1941, p. 148.

¹⁴⁷⁹ Il s'agit des chapitres « VII – Restauration de l'État » (p. 159-172) et « VIII – L'assainissement de l'administration centrale » (p. 173-181) : Charles MAURRAS, *La seule France. Chronique des jours d'épreuve*, Lyon, H. Lardanchet, 1941.

¹⁴⁸⁰ Grégoire BIGOT, « Vichy dans l'oeil de la Revue de Droit Public », *op. cit.*, p. 423-424.

imperceptibles petits câbles qui assurent son impotence ou son inertie. (...) Il y a les statuts, les concordats, garanties, et, disons le mot, privilèges qui transforment toute fonction politique en une position retranchée mieux défendue qu'un donjon féodal, au bénéfice du fonctionnaire qui l'occupe, et non de la communauté qu'il doit servir. Un million de petits suzerains se sont érigés en suzerains presque indépendants. Que peut l'État contre eux ? Ils ne peuvent pas grand'chose, non plus, contre lui : ils l'empêchent d'exécuter la plupart des obligations que voudraient sa fonction et son service. Notre État Gulliverien n'a pas à craindre d'être trucidé par l'armée de petits bonshommes qui s'agitent et vivent de lui. Mais ils lui interdisaient de s'arracher au sol, à peine peut-il y ramper ; sa paralysie en est presque totale »¹⁴⁸¹.

Le régime lui-même fit de l'administration et de ses fonctionnaires l'une des causes de la défaite. Le ton avait été donné par le maréchal Pétain lui-même, et cela dès l'été 1940. Le 11 juillet, au lendemain du vote de la loi constitutionnelle lui accordant les pleins pouvoirs, le désormais « chef de l'État français » affirmait sa volonté de faire en sorte que « *l'impuissance de l'État* cesse de paralyser la nation »¹⁴⁸². La raison de cette impuissance fut rapidement précisée et les fonctionnaires furent instamment mis sur le banc des accusés. Le 13 août 1940, dans une allocution rédigée par l'un de ses proches conseillers, le normalien René Gillouin, philosophe et maurassien¹⁴⁸³, le Maréchal déclarait :

« Parmi les épreuves qui pèsent sur nous, les unes ont un caractère de fatalité (...). D'autres ont leur source dans les mêmes causes qui ont conduit le pays au désastre dans la démoralisation et la désorganisation qui, comme une gangrène, avaient envahi le corps de l'État en y introduisant la paresse et l'incompétence, parfois même le sabotage systématique aux fins de désordre social ou de révolution internationale. Ces causes n'ont pas disparu avec le changement des institutions ; elles ne disparaîtront qu'avec le changement des hommes.

J'ai pu constater en mainte circonstance, avec une peine réelle, que les intentions du gouvernement étaient travesties et dénaturées par une propagande perfide, et que des mesures mûrement réfléchies étaient empêchées de porter leurs fruits par l'inertie, l'incapacité ou la trahison d'un trop grand nombre d'agents d'exécution »¹⁴⁸⁴.

Cette désignation de l'administration et des fonctionnaires comme responsables d'une paralysie de l'État s'explique en partie par le fait que dans le « fourre-tout idéologique »¹⁴⁸⁵ qui inspirait le régime, sa conception de l'État fut, au moins à ses débuts, fortement empreinte de maurassisme. Comme l'explique Marc Olivier Baruch :

« Les valeurs essentielles qui inspirent la philosophie de la Révolution nationale dérivent du rameau maurassien. L'Action française a ainsi inspiré plusieurs des proches du chef de l'État :

¹⁴⁸¹ Charles MAURRAS, *La seule France* [1941], *op. cit.*, p. 166-167.

¹⁴⁸² Message du 11 juillet 1940, repris dans Philippe PÉTAÏN, *Discours aux Français. 17 juin 1940-20 août 1944*, Paris, Albin Michel, 1989, p. 68.

¹⁴⁸³ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 51 ; dans les souvenirs qu'il publia bien après la guerre (René GILLOUIN, *J'étais l'ami du maréchal Pétain*, Paris, Plon, 1966, p. 44-45) il affirmait avoir « été l'auteur unique et "exclusif" de la plupart des écrits du Maréchal comportant un élément de doctrine, discours, message, article de la *Revue des Deux Mondes*, etc. » excepté le message d'octobre 1940.

¹⁴⁸⁴ Allocution du 13 août 1940, reprise dans Philippe PÉTAÏN, *Discours aux Français*, *op. cit.*, p. 73.

¹⁴⁸⁵ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 50-56.

son mentor politique, Raphaël Alibert, devenu ministre de la Justice, son directeur de cabinet, Henri du Moulin de Labarthète, ou le philosophe René Gillouin, devenu son conseiller. (...) De la pensée de Maurras, le régime, à l'heure où il lui fallait définir ses options initiales, retint la dénonciation virulente de l'intellectualisme, de l'individualisme et de l'égalitarisme »¹⁴⁸⁶

Il en retint aussi la glorification de l'État fort. Henri Du Moulin de Labarthète expliquait ainsi, dans les souvenirs qu'il publia en 1946, que l'un des dénominateurs communs à toutes les influences idéologiques du Maréchal Pétain concernait la nécessité d'un État fort :

« Il y a dans les idées du Maréchal – qui n'hésite pas, d'ailleurs à se réclamer de Renan et même de La Fontaine – du Joseph de Maistre, du Le Play, du Taine, du Tourville, du Bourget, du La Tour du Pin, du Maurras, du Salazar. Peut-être même du Barrès. On y retrouve, à travers un constant appel au redressement intellectuel et moral, une conception organiciste de la société, les colonnes et les hauts reliefs d'une architecture politique, fondée sur "l'harmonie de l'autorité et des libertés", un sens, aussi, de l'État, de l'État fort, dont notre jeunesse avait eu le pressentiment et même la révélation »¹⁴⁸⁷.

Cette conception maurrassienne de l'État fort impliquait, dans le même temps, que celui-ci soit resserré sur ses prérogatives régaliennes, dans une perspective que l'on pourrait presque qualifier de libérale classique. L'ancien directeur du cabinet civil du maréchal Pétain ajoutait ainsi :

« Cet État lui-même, le Maréchal le souhaitait réduit à sa plus simple expression (Affaires étrangères, Guerre, Justice, Police, Finances). (...) Il souhaitait un État dépouillé de ces attributions pléthoriques, de ces pouvoirs sans limite, qui en ont fait un Minotaure écrasant et aveugle. "L'État ne sera fort que s'il est libre, répétait-il souvent. Il ne sera libre que s'il est sobre, s'il se tient au-dessus de la mêlée, s'il administre, arbitre et juge au-dessus des passions humaines au-delà des intérêts humains." »¹⁴⁸⁸

Dans une conférence prononcée à Alger en mai 1941, et reprise en juillet de la même année dans *la Revue universelle* – qui, publiée à Vichy, s'employait à « redire à ceux que [séduisaient] les "allégations des propagandes étrangères" l'exigence morale et spirituelle qui [animait] les dirigeants de Vichy »¹⁴⁸⁹ – René Gillouin affirmait lui-même que, « sous le nouveau régime français, comme aux meilleurs moments de notre histoire, il [l'État] est à la fois *absolu* et *limité* »¹⁴⁹⁰. Dans une telle perspective, la construction de l'État nouveau supposait que les mesures prises par le régime en ce qui concerne les fonctionnaires prennent deux directions complémentaires : leur mise au pas et la réduction de leur nombre.

Dès octobre 1940, le doyen Bonnard affirmait que « l'idée politique dominante de la Révolution Nationale de 1940 a été de vouloir restaurer la puissance et l'autorité de

¹⁴⁸⁶ Marc Olivier BARUCH, *Le régime de Vichy*, Paris, La Découverte, 1996, p. 20.

¹⁴⁸⁷ Henri DU MOULIN DE LABARTHÈTE, *Le temps des illusions. Souvenirs (juillet 1940-avril 1942)*, Genève, Éd. du Cheval ailé, 1946, p. 160.

¹⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 164.

¹⁴⁸⁹ Jacques PRÉVOTAT, *L'Action française*, Paris, PUF, 2004, p. 95.

¹⁴⁹⁰ René GILLOUIN, « La doctrine de l'État français », *la Revue universelle*, n° 14, 25 Juillet 1941, p. 77.

l'État ». Ainsi, le nouveau régime institua « un État normal, c'est-à-dire un État de caractère autoritaire. À cet effet, les causes d'affaiblissement de l'État ont été écartées et des éléments de force ont été introduits »¹⁴⁹¹. En toute logique, le gouvernement de Vichy s'attela donc à la mise au pas de ceux qu'il considérait comme les premiers responsables de cet affaiblissement : les fonctionnaires. Son élève, alors chargé de conférence à la faculté de droit de Bordeaux, publia en 1941 une analyse de *la situation des fonctionnaires depuis la révolution de 1940* dans une série d'articles de la *Revue de droit public*¹⁴⁹². Dans ce texte désormais célèbre, republié la même année sous la forme d'un ouvrage par la Librairie générale de droit et de jurisprudence, Maurice Duverger soulignait ainsi, dès les premières pages :

« Le nouveau régime politique est d'abord un régime autoritaire : aussi les premières réformes administratives ont-elles tendu à restaurer l'autorité de l'État sur ses fonctionnaires. »¹⁴⁹³

L'ordre nouveau censé naître de la « Révolution nationale » passa donc, d'abord, par la législation relative aux agents de l'État. Dès l'été 1940, *Le Temps*, notant qu'une « épuration sévère s'imposait dans nos administrations », louait ainsi les premières mesures prises par le gouvernement en vue de la restauration de « l'autorité et de la discipline dans les services publics ». Concédant, le 21 juillet, que « ce problème n'est sans doute pas encore résolu », le quotidien, tout à fait acquis au régime¹⁴⁹⁴, considérait « les décrets concernant l'accès aux emplois dans les administrations » comme une simple « préface au statut des serviteurs de la nation », permettant de faire en sorte que « le plus humble comme le plus élevé des fonctionnaires, détenteur d'une parcelle d'autorité publique, [soit] issu du terroir » par l'exclusion des naturalisés¹⁴⁹⁵. Le 16 août, il qualifiait la loi sur les sociétés secrètes et le projet d'organisation de la corporation, de mesures prises en vue « de rétablir, ou même d'établir fortement l'autorité de l'État » par l'élimination des « factions », des « sectes subversives » et du « joug » qu'imposait le « syndicalisme des fonctionnaires »¹⁴⁹⁶.

De ce point de vue, l'analyse des textes juridiques réunis à l'article « législation » et correspondant à l'entrée « fonctionnaires publics » dans le *recueil Dalloz* est très instructive. La « légiférite aigüe » qui affecta le gouvernement de Vichy est désormais

¹⁴⁹¹ Roger BONNARD, « La reconstruction de la France », *op. cit.*, p. 148.

¹⁴⁹² Maurice DUVERGER, « La situation des fonctionnaires depuis la Révolution de 1940 », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, LVII, 1941, p. 277-332 et 417-539.

¹⁴⁹³ *Ibid.*, p. 278 ; comme nous le rappelle Grégoire Bigot, la neutralité apparente du propos ne saurait masquer la tentative de légitimation de l'ordre nouveau institué, notamment, par la législation antisémite : « ce qui est *a priori* descriptif dans cette phrase contient aussi une explication : les lois antisémites ne faisant pas état de l'autoritarisme de Vichy, Duverger leur donne une justification. » Grégoire Bigot, « Vichy dans l'oeil de la *Revue de Droit Public* », *op. cit.*, p. 423.

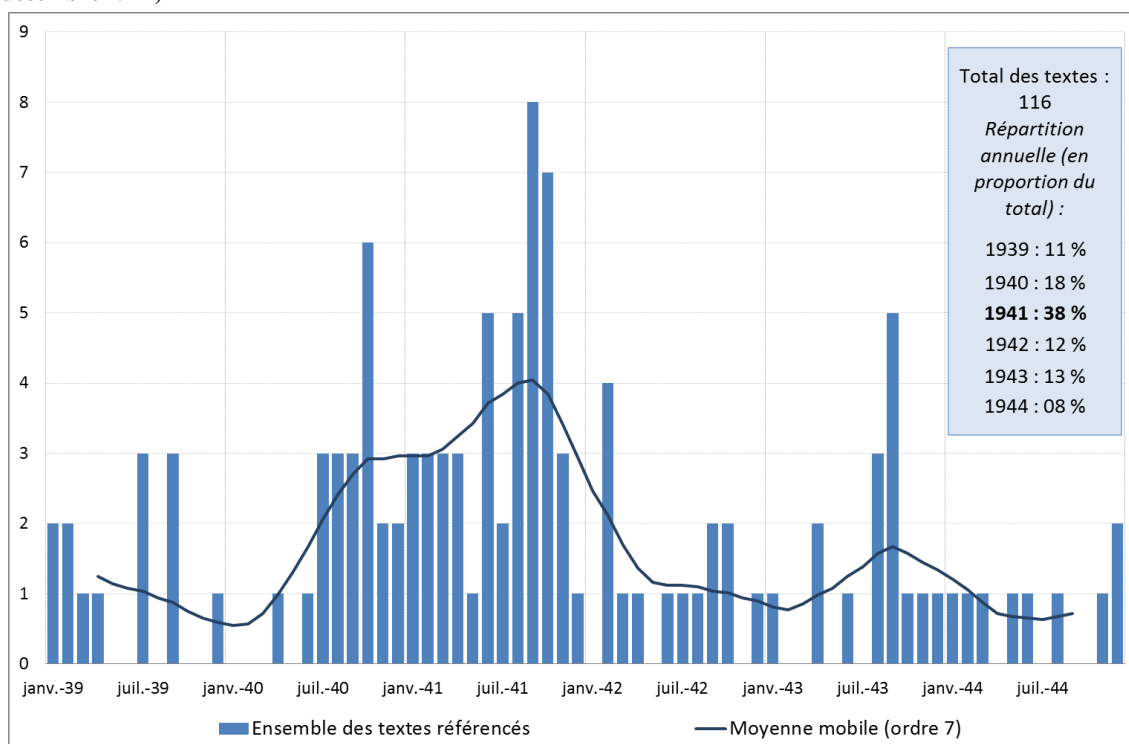
¹⁴⁹⁴ Sur la perception contemporaine des prises de position de la presse pendant la guerre, on pourra consulter avec profit Raymond ARON, « Propagande et opinion [*La France libre*, 15 mai 1941] », dans *Chroniques de guerre. La France libre, 1940-1945*, Paris, Gallimard, 1990, p. 96-104.

¹⁴⁹⁵ « Fonction publique », *Le Temps*, 21 juillet 1940.

¹⁴⁹⁶ « Libération », *Le Temps*, 16 août 1940.

bien connue. Introduisant un ouvrage collectif consacré au *droit sous Vichy* publié en 2006, Michel Margairaz souligne ainsi que « plusieurs contributions signalent la « fièvre législative intense » (Vincente Fortier) ou encore l'« arsenal législatif pléthorique » (Nathalie Mallet-Poujol). Cette quantité considérable de textes affecte non seulement le droit de l'économie et de la société, mais aussi le droit public, civil, pénal »¹⁴⁹⁷. Comme le graphique II.1 suivant permet de constater, cette « frénésie normative »¹⁴⁹⁸ affecta aussi particulièrement la législation concernant les fonctionnaires :

Graphique II. 1 : Textes relatifs aux "fonctionnaires publics" réunis dans les recueils Dalloz (janvier 1939 - décembre 1944)



Source : d'après les tables de cinq années 1937-1941 et 1942-1946 du *recueil Dalloz*

Si le régime de la fonction publique institué par le régime de Vichy doit être compris, selon Maurice Duverger, comme « un moyen d'action politique »¹⁴⁹⁹, le graphique précédant permet d'observer une véritable volonté de reprise en main, principalement au cours de l'année 1941. S'il va de soi que ce n'est pas par le nombre des textes mais bien par leur contenu que le gouvernement s'est assuré de la mise au pas des fonctionnaires, cette multiplication des textes témoigne déjà d'un certain volontarisme : de juillet 1940 à décembre 1941, en 18 mois, on assiste à une hausse de 54% du nombre de textes

¹⁴⁹⁷ Michel MARGAIRAZ, « L'histoire de l'économie, de la politique et du droit *de et sous Vichy* », dans Bernard DURAND, Jean-Pierre LE CROM et Alessandro SOMMA (dir.), *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2006, p. 6-7.

¹⁴⁹⁸ Marc Olivier BARUCH, *Le régime de Vichy, op. cit.*, p. 60.

¹⁴⁹⁹ Maurice DUVERGER, « La situation des fonctionnaires [1941] », *op. cit.*, p. 538-539.

relatifs aux fonctionnaires par rapport aux 42 mois précédents, de janvier 1937 à juin 1940¹⁵⁰⁰. De surcroît, comme le rappelle Marc Olivier Baruch, si la « défiance » du régime à l'égard des fonctionnaires se traduit d'abord par « un discours de culpabilisation », elle prit surtout la forme d'une « épuration en bonne et due forme, permise par la loi » du 17 juillet 1940¹⁵⁰¹. Il s'agissait de renforcer le « caractère politique des fonctionnaires »¹⁵⁰², afin de « renforcer l'État tout en en extirpant l'"esprit fonctionnaire" »¹⁵⁰³. Suivirent de nombreuses mesures d'exclusions qui permirent au nouveau régime d'exclure de la fonction publique les naturalisés (17 juillet 1940), les francs-maçons (13 août 1940 et 11 août 1941) et les juifs (3 octobre 1940 et 2 juin 1941), de dissoudre les associations syndicales de fonctionnaires (15 octobre 1940), et d'exiger des fonctionnaires maintenus en fonction qu'ils prêtent serment de fidélité au chef de l'État français (21 janvier et 14 août 1941)¹⁵⁰⁴. Comme le soulignent Michael et Thomas Christofferson, ce principe d'exclusion constitua ainsi « l'essence » même du régime de Vichy¹⁵⁰⁵.

Les premières mesures prises par le nouveau régime en ce qui concerne les fonctionnaires relevèrent donc de la mise au pas par l'épuration et l'exclusion, sous la forme de deux lois du 17 juillet 1940, publiées dès le lendemain au *Journal officiel*. La première, « concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques » restreignit, par son article 1^{er}, cet accès aux seuls titulaires de la nationalité française « à titre originaire ». Il s'agissait ainsi d'exclure les naturalisés de la fonction publique en la réservant aux seuls « né[s] de père français »¹⁵⁰⁶ – tandis que 15 154 personnes, dont plus d'un tiers de juifs¹⁵⁰⁷, perdirent la nationalité française en vertu de la loi du 22 juillet 1940¹⁵⁰⁸. Comme l'expliquait René Gillouin en 1941, le nouvel État français

¹⁵⁰⁰ Calculs réalisés d'après Félix TOURNIER, *Septième table alphabétique de cinq années du Recueil Dalloz. Recueil hebdomadaire et Recueil périodique et critique (avec table chronologique des lois, arrêts, etc.). 1937 à 1941*, Paris, Jurisprudence générale Dalloz, 1948 ; et Henri GUIBERT, *Huitième table alphabétique de cinq années du Recueil Dalloz. (Avec table chronologique des lois, arrêts, etc.). 1942 à 1946*, Paris, Jurisprudence générale Dalloz, 1948.

¹⁵⁰¹ Marc Olivier BARUCH, *Le régime de Vichy*, *op. cit.*, p. 70 ; Pour une analyse approfondie des mesures d'exclusion de la fonction publique adoptées par le régime, voir Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.* (plus particulièrement le chapitre V « Les réprouvés », p. 117-169).

¹⁵⁰² Maurice DUVERGER, « La situation des fonctionnaires [1941] », *op. cit.*, p. 538-539.

¹⁵⁰³ Marc Olivier BARUCH, *Le régime de Vichy*, *op. cit.*, p. 70.

¹⁵⁰⁴ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 268-269.

¹⁵⁰⁵ Thomas Rodney CHRISTOFFERSON et Michael Scott CHRISTOFFERSON, *France during World War II. From Defeat to Liberation*, New York, Fordham University Press, 2006, p. 39-40.

¹⁵⁰⁶ Loi du 17 juillet 1940, concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *Journal officiel* du 18 juillet 1940, p. 4537. Re transcrite dans Dominique RÉMY, *Les lois de Vichy. Actes dits « lois » de l'autorité de fait se prétendant « gouvernement de l'État français »*, Paris, Romillat, 1992, p. 51 (document n°8).

¹⁵⁰⁷ Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002, p. 124.

¹⁵⁰⁸ Loi du 22 juillet 1940 relative à la révision des naturalisations depuis la loi du 10 août 1927, *Journal officiel* du 23 juillet 1940, p. 4567. Re transcrite dans Dominique RÉMY, *Les lois de Vichy*, *op. cit.*, p. 55-

était d'abord national : « c'est-à-dire qu'il exclut de son sein, ou en tous cas qu'il dépouille de toute influence dirigeante, les individus ou les groupes qui, soit du fait de leur race, soit du fait de leurs convictions, ne peuvent souscrire effectivement au primat de la Patrie française et de l'intérêt français »¹⁵⁰⁹. La seconde loi du 17 juillet, « concernant les magistrats et les fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État relevés de leurs fonctions » ouvrait la possibilité d'une épuration plus politique, à travers son article 1^{er} :

« Pendant une période qui prendra fin le 31 octobre 1940, les magistrats et fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État pourront être relevés de leurs fonction nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire.

La décision sera prise par décret, sur le seul rapport du ministre compétent et sans autres formalités. »¹⁵¹⁰

Cette mesure d'épuration de l'administration, initialement prévue pour une période restreinte (trois mois et demi) fut prolongée à de multiples reprises. Comme l'explique Marc Olivier Baruch, « les directions du personnel se révélèrent peu enclines à faire une application large de l'outil puissant mis à leur disposition, mais pour un temps bref, par le gouvernement, de sorte qu'il fallut pérenniser le provisoire, en prorogeant, de trois mois en trois mois, jusqu'à la fin des hostilités, l'application du relèvement de fonctions »¹⁵¹¹. Elle servit, aussi, à mener une épuration professionnelle : comme le montre Alain Bancaud pour l'exemple de la Justice, les exclusions prononcées au titre de la loi du 17 juillet furent parfois uniquement motivée par des fautes professionnelles (alcoolisme, incompétence notoire, etc.)¹⁵¹². Ainsi, la loi du 17 juillet devint « un moyen de gestion administrative, en permettant de sortir des cadres les agents peu opérationnels, sans contrainte juridique »¹⁵¹³. Après la guerre, Henri Du Moulin de Labarthète affirma que le « gouvernement n'usa de cette arme qu'avec modération »

56 ; sur les statistiques relatives à l'application de cette loi, on pourra consulter Bernard LAGUERRE, « Les dénaturalisés de Vichy (1940-1944) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 20, Décembre 1988, p. 3-15 (qui a établi le chiffre de 15 154 dénaturalisés par le dépouillement des décrets de dénaturalisations prononcées en vertu de cette loi, publiés au *Journal officiel*).

¹⁵⁰⁹ René GILLOUIN, « La doctrine de l'État français », *op. cit.*, p. 76-77 ; louant le choix du nouveau régime de qualifier l'État de « français », Maurras précisait aussi, en 1941, que « sur les débris des tentacules de l'Étatisme administratif, il ne suffit pas de ravoire un État quelconque : il le faut national, par le sentiment comme par l'intelligence de l'intérêt public ». Il salua la loi du 17 juillet en écrivant que, « les Français recommenceront à être chez eux en France. Pour être fonctionnaire du nouvel État français, il faudra désormais être fils de Français. La "lie internationale" est en voie d'être éliminée ». Charles MAURRAS, *La seule France* [1941], *op. cit.*, p. 163 et 182.

¹⁵¹⁰ Loi du 17 juillet 1940, concernant les magistrats et les fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État relevés de leurs fonctions, *Journal officiel* du 18 juillet 1940, p. 4538. Retrascripte dans Dominique RÉMY, *Les lois de Vichy*, *op. cit.*, p. 53 (document n°9).

¹⁵¹¹ Marc Olivier BARUCH, « Vichy, les fonctionnaires et la République », *op. cit.*, p. 532.

¹⁵¹² Alain BANCAUD, *Une exception ordinaire. La magistrature en France, 1930-1950*, Paris, Gallimard, 2002, p. 144.

¹⁵¹³ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 122-123.

bien que celle-ci fût maintenue trop longtemps en vigueur¹⁵¹⁴. Si, en 1946, il affirmait regretter¹⁵¹⁵ que l'épuration fût guidée par « l'esprit de fresque », la décapitation par séries, la suppression quasi généralisée d'opposants, moins directs que virtuels », il soulignait que « c'est avec la destitution des fonctionnaires francs-maçons que l'esprit de proscription se révéla dans toute son ampleur », ajoutant :

« Parlons franc ; nous n'aimions, ni les uns ni les autres, la franc-maçonnerie. Le Maréchal faisait, même, profession de la détester. "Un juif, disait-il, n'est jamais responsable de ses origines ; un franc-maçon l'est toujours de son choix." »¹⁵¹⁶

Ainsi, à l'exclusion des naturalisés succéda celle des francs-maçons. Dans un premier temps, la loi du 13 août 1940 portant interdiction des sociétés secrètes imposait aux titulaires de fonctions publiques de déclarer sur l'honneur qu'ils ne faisaient pas (ou plus) partie de l'une d'entre elles¹⁵¹⁷. Si cette première loi disposait donc déjà que seuls les fonctionnaires qui s'acquitteraient de cette déclaration puissent rester en poste¹⁵¹⁸, elle fut toutefois suivie, à l'occasion de ce que Robert Paxton a appelé le « tour de vis général d'août 1941 », d'une politique d'« exclusion de la fonction publique de tous les anciens dignitaires de la franc-maçonnerie » en vertu de la loi du 11 août 1941 prévoyant¹⁵¹⁹. Son application conduisit à la publication de 14 600 noms au *Journal officiel* entre le 14 août et le 22 octobre de la même année¹⁵²⁰.

Si, comme l'indiquait Henri Du Moulin de Labarthète après-guerre, le Maréchal Pétain considérait qu'au contraire d'un franc-maçon « un juif n'est jamais responsable de ses origines », entre 1940 et 1944 le gouvernement français n'en mit pas moins en place une législation antisémite forte de « 143 lois et actes réglementaires relatifs à la condition des Juifs »¹⁵²¹ qui, comme c'est désormais bien établi, ne devait rien à la pression de l'occupant¹⁵²². À commencer par le statut des juifs d'octobre 1940, dont

¹⁵¹⁴ Henri DU MOULIN DE LABARTHÈTE, *Le temps des illusions*, op. cit., p. 263.

¹⁵¹⁵ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 124 souligne le caractère douteux de ces regrets rétrospectifs ; on pourra aussi consulter, à ce sujet, Jérôme COTILLON, « Les entourages de Philippe Pétain, chef de l'État français, 1940-1942 », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 8, Août 2009 ; et Jérôme COTILLON, « Un homme d'influence à Vichy : Henry du Moulin de Labarthète », *Revue historique*, n° 622, 2002, p. 353-385.

¹⁵¹⁶ Henri DU MOULIN DE LABARTHÈTE, *Le temps des illusions*, op. cit., p. 275-277.

¹⁵¹⁷ *Journal officiel*, 14 août 1940, p. 4691.

¹⁵¹⁸ Alain BANCAUD, *Une exception ordinaire*, op. cit., p. 141.

¹⁵¹⁹ *Journal officiel*, 12 août 1941, p. 3365.

¹⁵²⁰ Robert O. PAXTON, *La France de Vichy, 1940-1944*, Édition revue et mise à jour par l'auteur., Paris, Le Seuil, 1997, p. 223.

¹⁵²¹ Dominique GROS, « Le "statut des juifs" et les manuels en usage dans les facultés de Droit (1940-1944) », *Cultures & Conflits*, n° 09-10, 1993, p. 139-171 ; sur la genèse (puis la défense après-guerre) de la législation antisémite de Vichy, on pourra aussi consulter Stéphane BOIRON, « Antisémites sans remords : les "bons motifs" des juristes de Vichy », *Cités. Philosophie, politique, histoire*, vol. 36, n° 4, 2008, p. 37-50.

¹⁵²² Voir, par exemple, Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 128-129 ; ainsi que Julian JACKSON, *La France sous l'Occupation*, op. cit., p. 423.

« l'administration fut à la fois acteur essentiel et terrain prioritaire de sa mise en œuvre »¹⁵²³. L'objectif de cette loi du 3 octobre 1940 « portant statut des juifs » était double. Il s'agissait de définir qui était « regardé comme juif » : « toute personne issue de trois grands-parents de race juive ou de deux grands-parents de la même race si son conjoint lui-même est juif » (article 1)¹⁵²⁴ ; et de lister les professions dont « l'accès et l'exercice » étaient dorénavant « interdits aux juifs ». Comme l'explique Tal Bruttman, « la cible principale est la fonction publique, dont certains postes sont frappés d'interdictions totales (art. 2), les autres d'interdictions partielles, l'accès à ces emplois – subalternes par définition – n'étant ouvert qu'aux anciens combattants (art. 3) »¹⁵²⁵. En somme, l'objectif était « d'empêcher qu'une part autre que purement résiduelle de la puissance publique fut exercée par des juifs »¹⁵²⁶. Huit mois plus tard, sous l'impulsion du commissaire général aux Questions juives, Xavier Vallat, une loi de refonte du statut des juifs est promulguée¹⁵²⁷. Ce nouveau statut poursuivait, lui aussi, un double objectif : il s'agissait de préciser (dans un sens plus restrictif) la définition de ceux qui sont « regardés comme juifs », et d'étendre les interdictions professionnelles. D'après Laurent Joly, les exclusions entraînées par « l'application directe du statut (fonction publique et secteur des entreprises liées à l'État) » obéissaient à trois critères :

« Le premier a visé les personnes devenues juives par l'effet de la nouvelle définition (article 1^{er}). Le deuxième concerne les quelques professions supplémentaires ajoutées à la liste de l'article 2 (professions conférant de l'influence). Le troisième, l'extension de l'article 3 portant sur les emplois dits subalternes liés à l'État, est celui qui a le plus largement joué. Et c'est bien logique, le premier statut ayant déjà largement balayé le terrain des fonctions et professions les plus importantes. Notons qu'en contrepartie de cette sévérité les articles 2 et 3 de la loi ne sont plus applicables aux prisonniers de guerre et aux membres de leurs familles (conjoint, ascendants et descendants). Il est prévu que ces employés ne seront licenciés que deux mois après le retour de captivité du prisonnier (art. 7) »¹⁵²⁸.

¹⁵²³ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 127 ; sur l'application de la législation antisémite par l'administration française, on pourra consulter avec grand profit Tal BRUTTMANN, *Au bureau des affaires juives. L'administration française et l'application de la législation antisémite (1940-1944)*, Paris, La Découverte, 2006 ; sur le commissariat général spécialement créé à cet effet, voir Laurent JOLY, *Vichy dans la « solution finale ». Histoire du commissariat général aux questions juives (1941-1944)*, Grasset, 2006 ; ainsi que Laurent JOLY, *L'antisémitisme de bureau. Enquête au cœur de la préfecture de police de Paris et du commissariat général aux questions juives (1940-1944)*, Paris, Grasset, 2011, pour une analyse des pratiques professionnelles des fonctionnaires de ces deux institutions.

¹⁵²⁴ Loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs, *Journal officiel* du 18 octobre 1940, p. 5323. Reproduite dans Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 647 ; retranscription dans Tal BRUTTMANN, *Au bureau des affaires juives*, op. cit., p. 206-208.

¹⁵²⁵ Tal BRUTTMANN, « La mise en œuvre du statut des Juifs du 3 octobre 1940 », *Archives juives*, vol. 41, n° 1, 2008, p. 11 ; voir aussi Tal BRUTTMANN, *Au bureau des affaires juives*, op. cit., chapitre 2 « Le statut », p. 29-54.

¹⁵²⁶ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 132.

¹⁵²⁷ Loi du 2 juin 1941 remplaçant la loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs, *Journal officiel* du 14 juin 1941, p. 2475. Reproduite dans *Ibid.*, p. 648-650.

¹⁵²⁸ Laurent JOLY, « L'administration de l'État français et le statut des Juifs du 2 juin 1941 », *Archives juives*, vol. 41, n° 1, 2008, p. 26.

À ma connaissance, il n'existe pas d'étude statistique qui permette d'établir le nombre exact et, surtout, la répartition par ministère de l'ensemble des exclusions, révocations et mises à la retraite d'office entre 1940 et 1944. La principale lacune concerne les évictions qui firent suite à la loi du 17 juillet 1940 sur l'accès aux emplois dans la fonction publique, ainsi que celles qui découlèrent des lois du 13 août 1940 et 11 août 1941 sur les « sociétés secrètes » et leurs « dignitaires ». Quelques données permettent toutefois de proposer une évaluation chiffrée des exclusions prononcées en vertu de la loi sur les relèvements de fonction et des statuts des juifs jusqu'en avril 1942.

Tableau II. 1 : Bilan des exclusions prononcées en vertu des statuts des juifs jusqu'en avril 1942 et de la loi sur le relèvement de fonction au 29 avril 1941

	Exclus en vertu des statuts des juifs des 3 octobre 1940 et 2 juin 1941 (avril 1942)	Relevés de fonctions non reclassés - loi du 17 juillet 1940 (avril 1941)	Total	Soit en % du total des exclusions
Intérieur	25	3 236 ^b	3 261 ^b	31,9%
Éducation nationale	1 111	423	1 534	15,0%
Guerre	861	666 ^a	1 527 ^a	14,9%
Finances	169	892	1 061	10,4%
PTT	545	299	844	8,3%
Marine	167	533	700	6,8%
Aviation	256	98	354	3,5%
Transports, travaux publics	50	240	290	2,8%
Colonies	47	141 ^c	188 ^c	1,8%
Justice	59	95	154	1,5%
Agriculture	19	124	143	1,4%
Travail	41	27	68	0,7%
Famille et santé	11	25	36	0,4%
Ravitaillement	22	4	26	0,3%
Production industrielle	25	-	25	0,2%
Affaires étrangères	14	1 ^d	15 ^d	0,1%
Total	3 422	6 804^e	10 226^e	100,00%

^a 955 relèvements supplémentaires en cours ; ^b dont 2 843 agents de collectivités locales ; ^c dont 116 agents de collectivités locales ; ^d 20 révocations et 16 retraites anticipées ont été prononcées pour des motifs similaires à la loi du 17 juillet ; ^e dont 2 959 agents de collectivités locales

Source : Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration française de 1940 à 1944*, Paris Fayard, 1997, pp. 655-657 d'après « Bilan d'application du relèvement de fonction, avril 1941 (AN 2AG28) » et « Bilan d'application des statuts des juifs, avril 1942 (AN AJ38 119) »

Le tableau II.1 précédent, basé sur les données reproduites et analysées par Marc Olivier Baruch¹⁵²⁹, sont tirées :

- d'un bilan de l'application de la loi du 17 juillet 1940 dressé par Darlan dans une circulaire du 29 avril 1941, à partir d'un questionnaire qui avait été adressé aux ministres en mars 1941 ;
- d'un tableau adressé aux autorités d'occupation par Xavier Vallat en avril 1942 pour dresser celui des exclusions prononcées en vertu des lois du 3 octobre 1940 et 2 juin 1941¹⁵³⁰.

¹⁵²⁹ Sur la « juilletisation » et l'application des statuts des juifs (et une analyse approfondie des chiffres cités dans le tableau II.1, voir le chapitre V « Les réprouvés » dans Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français, op. cit.*, p. 115-169.

Tout en permettant d'observer une plus forte attention accordée au ministère de l'Intérieur (qui totalise à lui seul près d'un tiers des effectifs révoqués, dont une grande majorité d'agents des collectivités locales), et plus globalement aux ministères régaliens (Intérieur, Guerre, Marine, Aviation, Affaires étrangères et Justice comptabilisent 69% des exclusions), le tableau précédent laisse apparaître une grande disparité selon les ministères. L'Éducation nationale, qui se place en seconde position avec 15% des exclusions, fit l'objet d'une attention toute particulière et fut rapidement considérée comme insuffisamment épurée. Comme le souligne Marc Olivier Baruch, c'est d'ailleurs sur la base de ce premier bilan « en demi-teinte » que la première prorogation de l'application de la loi du 17 juillet 1940 relative à l'accès aux emplois dans la fonction publique fut décidée par le vice-président du Conseil. Elle le fut encore à de nombreuses reprises de telle sorte que « le relèvement de fonction finit par constituer l'un des éléments les plus permanents de la politique de la fonction publique sous Vichy »¹⁵³¹. Il ne s'agit toutefois ici que d'une évaluation partielle des exclusions prononcées par un régime qui, tout au long de son existence, aurait révoqué un total d'environ 35 000 agents¹⁵³², sans qu'il ne soit possible de dresser un véritable bilan statistique de cette politique. En outre, il faut bien noter qu'il ne s'agissait pas ici, à proprement parler, de réductions d'effectifs : l'exclusion d'un fonctionnaire en vertu des statuts des juifs ou de la loi du 17 juillet 1940 n'impliquait en rien la suppression de son emploi. De fait, si la réduction du nombre des fonctionnaires fut un temps à l'ordre du jour du nouveau régime, le volontarisme dont il fit preuve en ce domaine fut très loin d'égaliser celui dont il fit montre concernant l'exclusion des agents « indésirables », poursuivie jusqu'au crépuscule du régime¹⁵³³.

Un développement de l'État sous contrainte ?

Dans les Mémoires qu'ils publièrent après-guerre pour défendre leurs actions à la tête du ministère des Finances, Yves Bouthillier et Pierre Cathala présentèrent la situation budgétaire de la France des années 1940 à 1944 en insistant tout particulièrement sur la contrainte exercée par l'occupant, principale explication, selon

¹⁵³⁰ « Bilan d'application du relèvement de fonction, avril 1941 (AN 2AG28) » et « Bilan d'application des statuts des juifs, avril 1942 (AN AJ38 119) » cités et reproduits dans *Ibid.*, p. 655-657. Il s'agit des annexes 7 et 8, dont les données sont commentées p. 125-126 (relèvements) et p. 166-166 (exclusions).

¹⁵³¹ *Ibid.*, p. 125-127.

¹⁵³² D'après le témoignage de Pierre Guiral (« Ce texte ne figure dans ce recueil que comme témoignage présenté lors du colloque », note 1 p. 99) dans Claude GOYARD, « La notion d'épuration administrative », dans *Les épurations administratives, XIX^e et XX^e siècles*, Genève, Droz, 1977, p. 103 ; cité dans Henry ROUSSO, « Vichy, le grand fossé », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 5, 1985, p. 65.

¹⁵³³ Voir Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français, op. cit.*, en particulier « La machine à exclure », p. 474-480.

eux, à l'accroissement considérable des dépenses publiques au cours de la période¹⁵³⁴. En effet, le poids des exigences allemandes sur les finances publiques françaises fut loin d'être négligeable. D'abord en vertu de l'article 18 de la convention d'armistice avec l'Allemagne signée le 22 et entrée en vigueur le 25 juin 1940, « base juridique du véritable tribut auquel sera assujetti l'État français »¹⁵³⁵, qui disposait que « les frais d'entretien des troupes d'occupation allemande sur le territoire français [étaient] à la charge du gouvernement français »¹⁵³⁶. De plus, reprenant une expression du premier ministre des Finances de Vichy, Michel Margairaz rappelle qu'une « triple pompe aspirante » fut mise en place par l'occupant afin de « piller les ressources françaises », trois exigences qui pesèrent « lourdement (...) sur la direction des finances et de l'économie » : le 19 mai 1940, la valeur du mark fut surévaluée à vingt francs (soit environ 40% de trop par rapport aux prix de 1939) ; le 8 août 1940, en vertu de l'article 18 de l'armistice, le versement de 400 millions de francs par jour fut exigé (ce qui suffirait à l'entretien de 18 millions d'hommes) ; le 14 novembre 1940, l'accord de *clearing* qui entra en vigueur mit *de facto* le déséquilibre des échanges commerciaux franco-allemand à la charge du Trésor français¹⁵³⁷. Ainsi, selon Alan S. Milward, la France aurait versé, *clearing* compris, un total de 862,5 milliards de francs à l'Allemagne entre l'été 1940 et l'été 1944¹⁵³⁸.

Dans un ouvrage publié en 1947 – considéré encore deux ans plus tard comme un « instrument de travail indispensable, d'une rare qualité technique » par Charles Bettelheim¹⁵³⁹ – Henry Laufenburger, professeur à la faculté de droit de Paris, tenta d'établir un « bilan provisoire des finances de guerre ». Les comptes généraux de l'administration de septembre 1939 à décembre 1944 n'étaient pas à jour, mais l'économiste disposait d'évaluations sérieuses sur lesquelles fonder son analyse :

- une « note confidentielle » produite en septembre 1945 par l'Institut de Conjoncture (*Point économique* n°4) ;

¹⁵³⁴ Yves BOUTHILLIER, *Le drame de Vichy. II - Finances sous la contrainte*, Paris, Plon, 1951 ; Pierre CATHALA, *Face aux réalités. La direction des finances françaises sous l'occupation*, Paris, Éd. du Triolet, 1948.

¹⁵³⁵ Jean-Pierre AZÉMA, *De Munich à la Libération. 1938-1944*, Édition revue et mise à jour, Paris, Le Seuil, 1979, p. 73.

¹⁵³⁶ On pourra consulter le texte intégral de l'armistice sur la *Digithèque de matériaux juridiques et politiques* constituée par Jean-Pierre Maury et hébergée sur le site internet de l'université de Perpignan : <http://mjp.univ-perp.fr/france/1940armistice.htm> [lien valide le 15 janvier 2012]

¹⁵³⁷ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, *op. cit.*, p. 542 ; l'expression « triple pompe aspirante » est tirée de Yves BOUTHILLIER, *Le drame de Vichy (II)*, *op. cit.*, p. 54 ; voir aussi Thomas J. LAUB, *After the Fall. German Policy in Occupied France, 1940-1944*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 36-37.

¹⁵³⁸ Alan S. MILWARD, *War, Economy and Society, 1939-1945*, Berkeley, University of California Press, 1977, p. 140-141 ; du même auteur, voir aussi *New Order and the French Economy*, Oxford, Clarendon Press & Oxford University Press, 1970.

¹⁵³⁹ Charles BETTELHEIM, « Les finances françaises de 1939 à 1945 », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 4, n° 2, 1949, p. 224-225 (recension de l'ouvrage d'H. Laufenburger).

- des « renseignements provisoires du ministère des Finances, consignés dans le rapport du rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée consultative » ;
- d'un rapport de la Cour des comptes sur les années 1945 (publié dans l'annexe administrative du *Journal officiel* du 18 février 1947 et fondé sur « les documents dont la jurisprudence [avait] connaissance, notamment les situations statistiques arrêtées en fin d'exercice par le ministère des Finances et les situations résumées des opérations du Trésor »).

Sur cette base, il évaluait les dépenses totales de la période à un chiffre compris entre 1 913 milliards de francs pour les années 1939 à 1944 et 1 931 milliards de francs pour 1940 à 1944¹⁵⁴⁰.

Tableau II. 2 : Dépenses budgétaires de la France de 1940 à 1944 en milliards de francs

	1940	1941	1942	1943	1944	Total
A. - Dépenses budgétaires						
1) Budget général	74,4	88,3	101,6	103,5	170,5	538,3
2) Liquidation des hostilités				26,8	44,4	71,2
3) Équipement				4,9	7,8	12,7
4) Caisse d'amortissement	9,1	10,2	12,7	14,8	15	61,8
5) Dépenses extraordinaires	129,1	32,5	31,3			192,9
[sous-total]	212,6	131	145,6	150	237,7	876,9
[B. manquant]						
1) Avances du Trésor	31,4	-0,9	5,6	1	16	53,1
2) Comptes spéciaux du Trésor	1,5	12,5	7,8	7,8	25	54,6
3) Correspondants	7	0,7	7,4	7,4	22,5	45
4) Divers	16,4	5,5	4,5	0,4	13	39,8
[sous-total]	56,3	17,8	25,3	16,6	76,5	192,5
C. - Dépenses résultant de l'occupation						
1) Frais d'occupation	80	121,5	109,5	192	118	621
2) Avances à l'Office des changes		12	33	63	52	160
3) Versements à l'Italie		2,6		8,2		10,8
4) Avances à l'Italie au profit de l'Allemagne				2	9	11
5) Réquisitions allemandes		1,9	1	-0,6	-0,3	2
6) Frais d'entretien de l'armée d'occupation	0,7	8,1	11,9	17	19,3	57
[sous-total]	80,7	146,1	155,4	281,6	198	861,8
Total général	349,6	294,9	326,3	448,2	512,2	1931,2

Henry Laufenburger, *Les finances de 1939 à 1945. I. La France*, Paris, Librairie de Médecis, 1947 - Tableau I p. 66 "Dépenses du 1^{er} janvier 1940 au 31 décembre 1944 (milliards de francs)".

Le tableau précédent confirme ainsi, *a posteriori*, qu'une proportion considérable des dépenses de l'État au cours des années 1940 à 1944 résultait de l'occupation (C. dans le tableau II.2 ci-dessus) : 861,8 milliards pour un total de 1 931,2 milliards, soit environ 45%. Tant du point de vue du volume que de celui des proportions, on retrouve ici une évaluation assez proche de celles que proposait Y. Bouthillier dans ses Mémoires. En 1951, il écrivait ainsi qu'en vertu de l'article 18 de la convention d'armistice, « le Reich a prélevé, en quatre ans, sur l'économie française, des valeurs de toute nature

¹⁵⁴⁰ Henry LAUFENBURGER, *Les finances de 1939 à 1945*, Paris, Librairie de Médecis, 1947, p. 7-8 et 64-66.

correspondant à près de 40 milliards de marks ou 800 milliards de francs »¹⁵⁴¹, ajoutant qu'au cours des deux premières années la France eut ainsi « à financer annuellement 270 milliards environ de dépenses dont les frais d'occupation représentaient à peu près la moitié »¹⁵⁴².

Si ces évaluations semblent confirmer les propos tenus au gouvernement par Pierre Cathala fin 1942, selon lesquels « la cause essentielle de l'aggravation [de la situation des finances publiques] est donc l'accroissement des dépenses de l'armée d'occupation »¹⁵⁴³ il est toutefois très intéressant de se focaliser sur les dépenses qui n'y étaient pas liées. En effet, si la « contrainte allemande » fut bien réelle, elle n'explique pas tout. Même en ne tenant compte que des dépenses relevant du « Budget général » (A.1. dans le tableau II.2 *supra*) on constate que celles-ci ont plus que doublé en quatre ans, l'augmentation annuelle moyenne s'élevant à 23% entre 1940 et 1944. La conclusion que tira, en 1947, Henry Laufenburger de la gestion des finances publiques par le gouvernement de Vichy fut sans équivoque : « en bref les finances de la France ont été mises au pillage »¹⁵⁴⁴. Une focalisation sur les seules prévisions des lois de finances permet d'évaluer l'évolution des différentes composantes des dépenses spécifiquement françaises telles qu'elles furent programmées par le gouvernement.

¹⁵⁴¹ Yves BOUTHILLIER, *Le drame de Vichy (II)*, *op. cit.*, p. 36.

¹⁵⁴² *Ibid.*, p. 312.

¹⁵⁴³ « Note au chef du gouvernement exposant la situation financière (fin 1942) », annexe VI dans Pierre CATHALA, *Face aux réalités*, *op. cit.*, p. 204.

¹⁵⁴⁴ Henry LAUFENBURGER, *Les finances de 1939 à 1945*, *op. cit.*, p. 39 ; le propos fut repris et commenté dans Yves BOUTHILLIER, *Le drame de Vichy (II)*, *op. cit.*, p. 368-369 : l'ancien ministre reconnaissant qu'il y eut « quelques abus », considérait que « les conséquences n'en ont été ni lourdes, ni définitives », et affirmait qu'il « n'est pas exact que sous l'occupation allemande les dépenses, dans leur ensemble, aient dépassé les crédits. »

Tableau II. 3 : Évolution des dépenses budgétaires et de leur répartition d'après les lois de finances de 1938 à 1944

	1938 (Mitzakis 1944)	1939 (Budget 1942)	1941 (Duvergier 1941)	1942 (Budget 1942)	1942 (Duvergier 1942)	1943 (Mitzakis 1944)	1944 (Duvergier 1944)	1944 (Mitzakis 1944)
I. Budget ordinaire								
Dettes publiques	13 811	14 900	18 042	18 600	18 580	22 957	28 056	28 056
Dettes viagères	10 506	13 500	14 453	16 000	16 234	17 570	18 396	18 395
Pouvoirs publics	145	173	152	128	128	122	121	121
Personnel	15 328	18 900	24 500	26 200	26 342	26 161	32 374	32 374
Matériel et fonctionnement des services	6 472	7 900	13 667	16 500	16 461	10 210	12 877	12 876
Travaux	-	1 700	6 449	8 700	8 700	4 126	3 522	3 522
Charges sociales	3 636	8 000		7 800	7 766	6 601	7 452	7 451
Subventions	2 488		15 142	7 900	7 895	11 025	9 402	9 402
sous-total "charges sociales + subventions"	6 124	8 000	15 142	15 700	15 661	17 626	16 854	16 853
Dépenses diverses	1 163	1 500	4 554	3 400	3 373	2 960	4 063	4 063
Total budget ordinaire	53 549	66 573	96 959	105 228	105 479	101 732	116 263	116 260
II. Budget extraordinaire								
	15 422	28 000	37 234	32 900	32 881	26 591	34 784	34 789
Total général	68 971	94 573	134 193	138 128	138 360	128 323	151 047	151 049

Sources : Note n°2.023 du directeur du Budget (Gourdin) pour le ministre des Finances (Cathala), le 11 mai 1942. CAEF, fonds Cabinets, 1A032 ; *Collection complète des lois, décrets, traités internationaux, arrêtés, circulaires, instructions, etc. d'intérêt général. Années 1940, 1941 et 1944* [dits "Duvergiers"], Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1940-1944 (Lois portant fixation du budget général des exercices 1941, 1942 et 1944) ; Michel MITZAKIS, *Principaux aspects de l'évolution financière de la France (1936-1944)*, Paris, Les publications techniques, 1944 (tableau p. 19, d'après les prévisions de la loi de Finances).

D'après l'évaluation proposée en 1944 par Michel Mitzakis – inspecteur de la Banque de France et chroniqueur financier de *L'Intransigeant* dans les années 1930¹⁵⁴⁵ – sur la base des lois de finances, la croissance des dépenses fut considérable. Entre 1938 et 1944, les dépenses relevant du budget ordinaire ont plus que doublé, avec une augmentation de près de 14% pour le seul intervalle 1943-1944. Les données issues des prévisions des lois de finances, reproduites dans le « Duvergier », permettent, quant à elles, d'observer une croissance du budget ordinaire de l'ordre de 56% entre 1941 et 1944, tandis qu'au cours de la même période, la proportion que représentaient les dépenses de personnel dans ce budget ordinaire comme dans le total général s'était accrue (passant respectivement de 18,2 à 21% et de 25,2 à 27,8%).

¹⁵⁴⁵ D'après Olivier FEIERTAG, « Les banques d'émission et la BRI face à la dislocation de l'étalon-or (1931-1933): l'entrée dans l'âge de la coopération monétaire internationale », *Histoire, économie et société*, vol. 18, n° 4, 1999, p. 733 ; et Olivier FEIERTAG, *Wilfried Baumgartner. Un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs (1902-1978)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, p. 123.

Ces évaluations, rendues possibles *a posteriori* par la mise en série de chiffres issus des lois de finances, n'étaient pas inconnues des contemporains. Les archives financières permettent même de constater que ces données étaient alors mobilisées pour mesurer l'état des finances publiques françaises. À la demande du ministre des Finances, le directeur du Budget rédigea, en mai 1942, une note relative « à la situation budgétaire et ses différents aspects »¹⁵⁴⁶. La partie qu'il consacra aux dépenses de 1942 est très instructive car le directeur du Budget y proposait une comparaison avec celles de 1939, « dernier budget normal d'avant-guerre ». Les chiffres des prévisions de loi de finances, utilisés pour mener cette comparaison (voir tableau II.3 *supra*) permettaient d'établir une croissance globale du budget ordinaire de 58% avec une augmentation des dépenses de l'ordre de 38,7 milliards de francs courants. Le tableau II.4 représente une décomposition de cet accroissement. Il permet ainsi d'observer que la part des dépenses relevant du personnel, du matériel et du fonctionnement des services dans l'augmentation du budget ordinaire entre 1939 et 1942 est loin d'être négligeable (41% au total).

Tableau II. 4 : Évolution des dépenses budgétaires et de leur répartition de 1939 à 1942 d'après le directeur du Budget

	Variation en %	Différence en millions de francs courants	Répartition des dépenses supplémentaires
Dettes publiques	25%	3 700	10%
Dettes viagères	19%	2 500	6%
Pouvoirs publics	-26%	-45	0%
Personnel	39%	7 300	19%
Matériel et fonctionnement des services	109%	8 600	22%
Travaux	412%	7 000	18%
Charges sociales	96%	7 700	20%
Subventions			
Dépenses diverses	127%	1 900	5%
Total	58%	38 655	100,00%

Source : d'après note n°2.023 du directeur du Budget (Gourdin) pour le ministre des Finances (Cathala), le 11 mai 1942. CAEF, fonds Cabinets, 1A032

¹⁵⁴⁶ Note n°2.023 du directeur du Budget (Gourdin) pour le ministre des Finances (Cathala), le 11 mai 1942. CAEF, Fonds Cabinets, 1A032.

Ainsi, au-delà de la contrainte, au demeurant bien réelle, que faisait peser l'occupation allemande sur les finances publiques françaises, la conception théorique initiale d'un État fort au périmètre resserré ne fut pas totalement mise en pratique. La croissance des dépenses de fonctionnement, tant en ce qui concerne le personnel que le matériel, n'était pas le fruit d'une contraction des autres dépenses, mais bien d'une augmentation globale des dépenses ordinaires de l'État français. Celle-ci correspondait à la mise en place d'un État autoritaire et dirigiste dont le périmètre fut considérablement élargi : malgré une situation budgétaire sous contrainte, le gouvernement de Vichy multiplia les effectifs.

Dans les Mémoires qu'il publia en 1968, l'ancien secrétaire d'État aux Transports et aux Communications de l'État français, Jean Berthelot¹⁵⁴⁷, attribuait aux conditions spécifiques de l'occupation et à un certain mimétisme franco-allemand la croissance bureaucratique que connut la France au cours des années 1940 à 1944 :

« Les admirateurs de l'Allemagne ont prétendu qu'elle avait le génie de l'organisation. Il n'est pas d'affirmation plus sottise. L'administration allemande est lourde, obscure, paperassière, compliquée d'interférences, ralentie par les chevauchements d'attributions.

Nous faisons du dirigisme en empiriques, parce qu'il le faut. Les Allemands, eux, appliquent le dirigisme avec la rigueur d'un système scientifique. Ils croient à la vertu des disciplines collectives, à l'efficacité des plans d'État. S'ils ne nous ont pas convaincus, ils ont trouvé des renforts chez les maniaques de la planification et les nostalgiques du marxisme, des partisans chez les candidats aux emplois d'une bureaucratie en mal d'inflation.

Le gouvernement a dû, pour s'adapter au cadre de l'occupation, multiplier les organes administratifs, de sorte que chaque compartiment allemand ait son correspondant français. »¹⁵⁴⁸

Comme le soulignait effectivement Michel Margairaz en ce qui concerne l'appareil de direction industrielle, l'État français avait dû « inspirer » et « ajuster » ses structures administratives à une organisation allemande « à la fois lourde et compliquée ». Il s'agissait, notamment, de faciliter le contrôle allemand sur l'industrie française à travers la correspondance établie entre les organisations des deux pays en ce domaine¹⁵⁴⁹. Comme Yves Bouthillier tentera de s'en justifier plus tard, « le recours à l'appareil bureaucratique ne pouvait être évité » :

« Pour soutenir la pression d'un régime totalitaire sur notre économie, il nous le fallait imiter en quelque mesure. Il ne suffisait point d'avoir des principes, il fallait les faire passer dans les faits au moyen de services, au moyen d'organes qui, du gouvernement aux réalités innombrables et quotidiennes, réaliseraient l'unité de l'action administrative et l'unité de vie des Français. »¹⁵⁵⁰

Ainsi, le développement de l'État sous Vichy se manifesta d'abord par la création de structures inédites autour du nouvel appareil économique et financier, signe d'une

¹⁵⁴⁷ Polytechnicien (X1919S), avant la guerre il avait occupé les fonctions de directeur du cabinet d'Anatole de Monzie aux Travaux publics en 1938. En juillet 1939, il avait rejoint la jeune SNCF en tant que directeur général adjoint.

¹⁵⁴⁸ Jean BERTHELOT, *Sur les rails du pouvoir (de Munich à Vichy)*, Paris, Robert Laffont, 1968, p. 231.

¹⁵⁴⁹ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, op. cit., p. 531-533.

¹⁵⁵⁰ Yves BOUTHILLIER, *Le drame de Vichy (II)*, op. cit., p. 253-254.

extension du périmètre d'intervention de l'administration. Michel Margairaz a déjà fort bien décrit la façon dont Yves Bouthillier rassembla sous son autorité « les éléments les plus traditionnels de la rue de Rivoli, comme les services les plus récents, issus des changements de 1936 » afin de se donner les « moyens administratifs de tracer les principes fondamentaux de la politique économique et financière ». S'y ajouta aussi la constitution de ce que l'historien a appelé les « trois piliers de l'appareil de direction industrielle et commerciale » :

- le ministère de la Production industrielle, construit sur la base de la fusion de seize directions issues des ministères des Travaux publics, du Commerce, de l'Armement et du Travail ;
- les comités d'organisation (CO), organismes au statut juridique « ambigu », « investis d'une parcelle de la puissance publique » et chargés d'établir un inventaire de l'équipement, de la main d'œuvre et des stocks de l'ensemble des branches de l'industrie et du commerce. Ils étaient composés de représentants des affaires privées mais leur personnel était choisi par le ministère de la Production industrielle qui, en outre, y nommait un commissaire du gouvernement. Instaurés par une loi du 16 août 1940 qui les chargeait de la répartition des matières premières, les CO furent très rapidement mis, pour cette question, sous l'autorité du troisième « pilier »¹⁵⁵¹ ;
- l'office central de répartition des produits industriels (OCRPI) fut en effet créé par la loi du 10 septembre 1940, sous tutelle du secrétariat à la Répartition du ministère de la Production industrielle. Chargé de la répartition générale des matières premières entre les différentes branches concernées et types d'organismes consommateurs, l'office était composé de douze sections qui reflétaient « la gamme des grands produits de base à répartir : métaux non ferreux ; fers fonte et acier ; charbon ; pétrole ; textile ; etc. » et correspondaient aux douze groupes allemands de la division « Production industrielle » de l'administration militaire de la France¹⁵⁵².

De plus, l'extension des attributions de l'État prit aussi la forme d'un développement de ses fonctions traditionnelles, à commencer par la police. Comme l'explique Jean-Marc Berlière, « porteur d'un projet idéologique fondé sur l'ordre et l'exclusion, Vichy, État autoritaire et répressif », avait, « plus que tout autre régime », besoin de la police. Et ce, d'autant plus que, dans un pays « partiellement puis totalement occupé, privé

¹⁵⁵¹ On pourra consulter une reproduction du « rapport au maréchal de France, chef de l'État français » concernant la loi portant création des comités d'organisation dans *Le gouvernement de Vichy, 1940-1942*, Actes du colloque des 6 et 7 mars 1970, Paris, FNSP & Armand Colin, 1972, annexe VI p. 332-336.

¹⁵⁵² L'essentiel de ces informations (et toutes les citations) sont tirées de Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie, op. cit.*, p. 506-533 ; voir aussi Richard F. KUISEL, *Le Capitalisme et l'État en France, op. cit.*, p. 234-253 ; ainsi que Hervé JOLY (dir.), *Les comités d'organisation et l'économie dirigée du régime de Vichy*, Actes du colloque international tenu à Caen les 3 et 4 avril 2003, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, 2004.

d'armée et de diplomatie crédible et autonome », il ne disposait « guère que de deux instruments régaliens » : la police et la justice. Le nouveau régime était toutefois très méfiant envers une police considérée comme inféodée à l'ancien régime. Tandis que l'épuration entamée avec la loi du 17 juillet 1940 avait permis d'exclure une partie des effectifs considérés comme indésirables, les révocations avaient principalement concerné des policiers âgés et sanctionné incompétences et fautes professionnelles¹⁵⁵³. La prise de « contrôle effectif du maintien de l'ordre par l'État » passa alors par une réforme qui conduisit à la réorganisation des services centraux du ministère de l'Intérieur et à l'étatisation des polices municipales qui remettait en cause la loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884. Si, comme on l'a vu dans la partie précédente, le processus d'étatisation avait été amorcé dès l'entre-deux-guerres, l'État français alla beaucoup plus loin en procédant à l'étatisation de l'ensemble des polices municipales des villes de plus de 10 000 habitants par la loi du 23 avril 1941. Celle-ci donna naissance à la direction générale de la police nationale et fit de tous les personnels de police des agents de l'État. Comme l'explique Marc Olivier Baruch, « la hiérarchie supérieure (au-dessus du grade d'inspecteur) constituait la police nationale, gérée par le secrétaire d'État ; les autres personnels, incluant tous les autres membres des polices municipales, étaient regroupés dans les polices régionales d'État, placées sous l'autorité des préfets régionaux »¹⁵⁵⁴. Cette réforme étendait donc le périmètre de l'État central, augmentait de fait ses effectifs, et agrémentait la dépense supplémentaire d'une revalorisation générale des traitements des fonctionnaires concernés. Yves Bouthillier s'était opposé à toute revalorisation en mars 1941 dans une lettre préparée par le bureau des traitements de la direction du Budget, au nom d'un risque de « revendications immédiates dans tous les corps de fonctionnaires et d'officiers placés à parité »¹⁵⁵⁵. Le 12 avril 1941 en revanche, il informait l'Amiral Darlan du fait qu'il était « entièrement d'accord sur le principe de la nouvelle organisation ». Pour le ministre des Finances, cette « unification des polices » devait permettre de « reprendre en main le personnel ». La réforme prévoyant la suppression des vacances, une compensation était instaurée sous la forme d'une revalorisation des traitements par des indemnités. Cette mesure conduisait les fonctionnaires de police, les gardiens en particulier, à se voir verser un traitement de base « très supérieur » à celui de catégories comparables de militaires et de petits fonctionnaires. Yves Bouthillier n'y avait consenti qu'à la condition que cela ne lui soit pas opposé « comme un précédent » : « la réforme des

¹⁵⁵³ Jean-Marc BERLIÈRE, *Policiers français sous l'occupation. D'après les archives de l'épuration*, Paris, Perrin, 2009 p. 24-25 et note 1 p. 27.

¹⁵⁵⁴ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 377-381 ; Sur l'étatisation, voir aussi Christian CHEVANDIER, *Policiers dans la ville*, *op. cit.*, p. 70-72.

¹⁵⁵⁵ Lettre n°V/720 du ministre, secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances à Monsieur l'Amiral de la Flotte. Ministre, secrétaire d'État à l'Intérieur, 25 mars 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

polices doit être considérée comme dictée par des nécessités spéciales qui ne sauraient être invoquées pour d'autres corps »¹⁵⁵⁶.

Bien entendu, le développement des structures ne se limita pas à ces deux secteurs – économique et policier – qui en constituèrent toutefois le cœur. La plupart des obsessions du régime firent ainsi l'objet de créations institutionnelles, telle la politique antijuive avec, notamment, le Commissariat général aux questions juives (CGQJ)¹⁵⁵⁷, la politique familiale avec le Commissariat général et les délégations régionales à la Famille¹⁵⁵⁸, ou encore la planification avec la Délégation générale à l'Équipement national (DGEN)¹⁵⁵⁹. Comme l'a souligné Marc Olivier Baruch, le régime ne fut pas avare de création d'organismes nouveaux, « aux appellations et aux missions variées » (secrétariats généraux, commissariats généraux, délégations générales) qui avaient pour avantage de ne pas confier certaines tâches aux « administrations existantes, considérées comme sclérosées et inadaptables », dans un mouvement qui rappelait celui de la création des offices dans l'entre-deux-guerres¹⁵⁶⁰. Une telle multiplication des structures et domaines d'intervention de l'État ne pouvait qu'entraîner, presque mécaniquement, l'accroissement de son personnel. Dans leurs souvenirs, certains acteurs qui étaient alors au pouvoir, forts d'une certaine « sérénité rétrospectivement lucide »¹⁵⁶¹, furent très sévères sur cette question. Dès 1946, Henry du Moulin de Labarthète dressait ainsi un constat sans équivoque :

« Trop de fonctionnaires, auxquels le Parlement, jadis, faisait contrepoids, et, qui n'ayant plus à craindre ni les interpellations ni les questions écrites, ni les visites dans les couloirs des ministères se détendaient, à cœur joie, dans cette boîte en carton, dans ce labyrinthe privé d'air, que l'on appelle administration. Trop de fonctionnaires qui multipliaient les lois, ébauchaient des sanctions, noyaient le pays dans un déluge réglementaire. »¹⁵⁶²

Revenant en 1968 sur l'avertissement d'Yves Bouthillier qui, présentant le budget de 1942, avait « opportunément jeté l'alarme sur le gonflement des effectifs employés par l'État », Jean Berthelot évoquait quant à lui « l'irrésistible marée » montante de « ceux qui vivent des deniers publics » en faisant explicitement le lien avec le développement des structures :

¹⁵⁵⁶ Lettre n°V/907 du ministre, secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances à Monsieur l'Amiral de la Flotte. Ministre, secrétaire d'État à l'Intérieur, 12 avril 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁵⁵⁷ Laurent JOLY, *Vichy dans la « solution finale »*, *op. cit.* ; Laurent JOLY, *L'antisémitisme de bureau*, *op. cit.*

¹⁵⁵⁸ Christophe CAPUANO, *Vichy et la famille : réalités et faux-semblants d'une politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009.

¹⁵⁵⁹ Philippe MIOCHE, *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration, 1941-1947*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1987 ; Richard F. KUISEL, *Le Capitalisme et l'État en France*, *op. cit.*, p. 256-270.

¹⁵⁶⁰ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 201.

¹⁵⁶¹ Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 8.

¹⁵⁶² Henri DU MOULIN DE LABARTHÈTE, *Le temps des illusions*, *op. cit.*, p. 124.

« Dans ce domaine, la fonction crée l'organe. Chaque institution nouvelle, Secrétariat général, Délégation, Commissariat, Comité, Région administrative, porte en germe une moisson d'agents de complément. Les développements de l'économie dirigée exigent des cohortes de fonctionnaires. »¹⁵⁶³

Ce faisant, il reprenait une argumentation (et une partie de la formulation) contemporaine puisque Charles Maurras s'était fait l'écho de telles inquiétudes dès 1941 dans *La seule France* :

« Nous les trouvons, sans doute, beaucoup trop nombreux et, en raison de ce nombre et de leur situation, beaucoup trop mal payés dans une foule de cas. Selon l'indication donnée par le Maréchal lui-même, la politique de l'État doit être de diminuer ce nombre et de relever cette situation matérielle et morale. Tant que l'on n'y sera point arrivé, les risques d'Étatisme – et d'Étatisme accru – continueront de s'aggraver. Mais tant que l'Étatisme n'aura pas lui-même subi de fortes restrictions et fait d'importants sacrifices, il ne sera guère possible d'avoir moins de fonctionnaires. Dans toute cette affaire, l'organe amplifie la fonction et la fonction nourrit, exerce et développe l'organe. Il est malaisé de rompre ce cercle vicieux autrement que par les vigoureux coups d'État d'une volonté politique. »¹⁵⁶⁴

Les contemporains avaient en effet tout à fait conscience de la situation. Comme l'a souligné Robert Paxton, « les traditionnalistes de Vichy [étaient] profondément troublés » par la « marche vers l'étatisme » entamée par le nouveau régime : « ils voulaient un gardien de nuit vigilant, et non pas un Léviathan ; ils demandaient le protectionnisme, pas le dirigisme »¹⁵⁶⁵. On était pourtant très loin de cette « déflation de l'État » que souhaitait Emmanuel Mounier en novembre 1940, celle-ci devant aller de pair avec « une restauration du sens de l'État »¹⁵⁶⁶. L'augmentation des effectifs fit aussi l'objet de nombreux commentaires peu amènes dans la presse, collaborationniste notamment. À tel point que la délégation générale du gouvernement français dans les territoires occupés diffusa, le 18 octobre 1941, un communiqué destiné à justifier – tout en la relativisant – la croissance du nombre des fonctionnaires. Le *journal des débats* en reproduisit le texte dans son édition du 20 octobre 1941 :

« La presse et l'opinion se sont récemment préoccupées de l'augmentation du nombre des fonctionnaires. Cette augmentation n'est pas contestable ; elle résulte directement des circonstances actuelles qui obligent l'État à intervenir en de nombreux domaines laissés jusqu'à présent à l'initiative privée. (...)

Il est néanmoins nécessaire de procéder à une mise au point en soulignant qu'en raison du caractère momentané des besoins auxquels ils répondent, la plupart des emplois nouveaux n'ont été créés qu'à titre temporaire. (...)

Abstraction faite de ces services temporaires, ainsi que des simples transformations d'emploi effectuées ; nombre pour nombre les créations de fonctionnaires titulaires n'ont pas dépassé depuis juillet 1940 : 5.000 unités (6.000 créations d'emplois, 1.000 suppressions d'emplois). Elles sont

¹⁵⁶³ Jean BERTHELOT, *Sur les rails du pouvoir*, op. cit., p. 244. Voir l'analyse de l'ancien ministre sur les causes de l'accroissement des effectifs de l'État sous Vichy en annexe n°49, p. 775.

¹⁵⁶⁴ Charles MAURRAS, *La seule France* [1941], op. cit., p. 170-171.

¹⁵⁶⁵ Robert O. PAXTON, *La France de Vichy*, op. cit., p. 249.

¹⁵⁶⁶ Emmanuel MOUNIER, « D'une France à l'autre », *Esprit*, vol. 8, n° 94, Novembre 1940 ; cité par Robert O. PAXTON, *La France de Vichy*, op. cit., p. 249.

donc plus que compensées par les réductions d'effectifs réalisées, notamment, dans le service de la défense nationale, en vertu des récentes lois de dégagement des cadres.

Les chiffres ci-dessus sont à rapprocher du total des fonctionnaires, civils et militaires, de tous ordres au 31 décembre 1938, qui se montait à 812.000.

On reconnaîtra donc que, malgré les difficultés de toutes natures auxquelles il a dû faire face, et les nouvelles tâches permanentes qu'il a assurées (organisation de la production industrielle, éducation générale et sportive, restauration de la famille, refonte des services de santé et d'hygiène publique, création des mouvements de jeunesse, etc.) le gouvernement n'a pas perdu de vue la nécessité de limiter au minimum indispensable les charges budgétaires imposées à l'économie du pays. »¹⁵⁶⁷

Quelques semaines plus tard, Marcel Déat réagit à ce communiqué dans un long article paru dans les colonnes de *L'Œuvre*, sobrement intitulé « Régime cancéreux ». Annonçant la proximité des « temps du bistouri », le fondateur du Rassemblement national populaire (RNP) associait la multiplication des fonctionnaires à « la prolifération de cellules sans utilité », à un « cancer » qui risquait de causer la « mort collective » des Français. Fustigeant l'étatisme de Vichy qui, selon lui n'était pas une fatalité du dirigisme dont lui-même se faisait le chantre, il contestait donc les chiffres fournis par le gouvernement en raillant le procédé consistant à ne pas prendre en considération les agents temporaires pour mesurer l'augmentation des effectifs :

« Il y a six mois nous signalions, après une étude attentive du budget, que le nombre des fonctionnaires de l'État français s'était accru d'environ cent mille unités depuis l'armistice. Personne n'avait osé, à l'époque, contester nos chiffres. Mais il s'est trouvé l'autre jour un statisticien audacieux pour affirmer, sans rire, qu'à peine six mille fonctions supplémentaires avaient été pourvues depuis quinze mois (...).

Si la statistique est une des formes du bobard, encore faut-il y apporter de la mesure et de l'habileté, non pas une aptitude trop voyante à la dissimulation et au camouflage. La malice consiste à ne pas décompter les auxiliaires, les temporaires, les employés à statut spécial, ni ceux du Ravitaillement, sous prétexte que les services n'en sont que provisoires, ni ceux de la Jeunesse, sous prétexte qu'on ne peut introniser là des ronds-de-cuir, ni les militaires virés aux services civils sous prétexte qu'ils existaient déjà au titre de l'armée. Et d'autres trucs encore, pas beaucoup plus malins. »¹⁵⁶⁸

Moins de trois mois plus tard, un autre journal collaborationniste ira encore plus loin en ce qui concerne l'estimation du nombre des fonctionnaires. Dans son édition des 10 et 11 janvier 1942, *Le Matin*, affirmait ainsi, d'après un « personnage officiel », que, en raison d'une « inévitable collectivisation de l'économie nationale » née de la « défaite et ses conséquences » la France, victime d'une « hypertrophie administrative » comptait entre 1,5 et 1,6 millions de fonctionnaires :

« Si vous admettez que, comme il en va officiellement, le seul titre de fonctionnaire doit être réservé aux seuls agents de l'État ou des départements qui cotisent pour la pension de retraite, la France compte aujourd'hui entre 900 000 et 950 000 fonctionnaires – un peu moins qu'avant la dernière guerre. Mais si vous tenez pour fonctionnaires les communaux de nos grandes cités et de

¹⁵⁶⁷ « L'augmentation du nombre des fonctionnaires et des charges budgétaires », *Le Journal des Débats politiques et littéraires*, 20 octobre 1941.

¹⁵⁶⁸ Marcel DÉAT, « Régime cancéreux », *L'Œuvre*, 11 novembre 1941.

nos villages, si vous conférez ce titre à tous les auxiliaires et surnuméraires qui, depuis un an, ont proliféré dans toutes nos administrations, alors c'est à 1 500 000 à 1 600 000 détenteurs de l'autorité publique que nous avons affaire... »¹⁵⁶⁹

L'objectif premier de ces diatribes sur l'évolution des effectifs relève d'abord d'une campagne de dénonciation du régime de Vichy lui-même, dans une perspective collaborationniste. Philippe Burrin a ainsi montré que, dès octobre 1940, « installé à la direction de *l'Œuvre*, Déat lança une violente campagne de dénonciation » qui « s'engrenait sur le plaidoyer pour la collaboration », critiquant tout à la fois « le traditionalisme, le cléricanisme, le militarisme du nouveau régime, ses connexions avec le grand capitalisme », l'influence idéologique de l'Action française, le sort fait aux maires de gauche, aux pacifistes, aux femmes (etc.)¹⁵⁷⁰. Nous pourrions donc ajouter ici : sa politique de la fonction publique et l'augmentation du nombre des fonctionnaires. De surcroît, l'argument pu même servir ponctuellement à une dénonciation du régime par la Résistance. Une coupure de presse conservée dans les archives du service de documentation du commissariat national à l'Intérieur de la France libre soulignait ainsi, deux semaines après Déat :

« Les partisans avant la lettre de Vichy réclamaient la diminution du nombre des fonctionnaires. La Révolution Nationale les a au contraire multipliés. (...) Le maréchal Pétain avait promis, il y a deux ans, de lutter contre une "multiplication inconsidérée du nombre des fonctionnaires" dont avait été coupable la République. Pétain a une manière toute personnelle de tenir sa promesse. »¹⁵⁷¹

En octobre 1942, dans une conférence faite à Londres sur le régime administratif de Vichy, le Lieutenant-Colonel Pierre Tissier¹⁵⁷², qui venait de publier un ouvrage sur le gouvernement de Vichy¹⁵⁷³, constaterait ainsi que « du fait même qu'on a multiplié les administrations à l'infini, on a dû recruter trop de nouveaux fonctionnaires d'une incompétence totale »¹⁵⁷⁴.

Mais le réquisitoire s'inscrivait aussi dans une logique qui n'était pas propre à la période. À l'instar des décennies précédentes, l'absence de statistiques officielles, publiques et considérées comme fiables, ainsi que la multitude de définitions possibles de « fonctionnaire », permettaient toutes les approximations. D'ailleurs, les publicistes ne s'y trompaient pas. Le 23 octobre 1941, quelques jours après la diffusion du

¹⁵⁶⁹ « Il y a en France 1.500.000 fonctionnaires », *Le Matin*, 10 janvier 1942.

¹⁵⁷⁰ Philippe BURRIN, *La dérive fasciste. Doriot, Déat, Bergery. 1933-1945*, (2^e éd.), Paris, Le Seuil, 2003, p. 423.

¹⁵⁷¹ « Inflation administrative », *France*, 24 janvier 1942, CARAN, F60 1666.

¹⁵⁷² Seul membre du Conseil d'État (maître des requêtes) ayant rejoint de Gaulle à Londres, et cela dès juin 1940, le codirecteur du tome X de *l'Encyclopédie française* était devenu le premier chef d'état-major de Charles de Gaulle. Voir : Jean-Louis CRÉMIEUX-BRILHAC, *Georges Boris. Trente ans d'influence. Blum, de Gaulle, Mendès France*, Paris, Gallimard, 2010, p. 107.

¹⁵⁷³ Pierre TISSIER, *The Government of Vichy*, London, George G. Harrap & Co, 1942 ; Pierre TISSIER, *Le gouvernement de Vichy*, London, George G. Harrap & Co, 1942.

¹⁵⁷⁴ Conférence faite le 19 octobre 1942 par le Lieutenant-Colonel P. Tissier, Commissariat national à l'Intérieur de la France libre, A. 1900, CARAN F60 1666.

communiqué du gouvernement sur l'augmentation des effectifs, *Le Temps* publia un éditorial consacré au « problème des fonctionnaires ». Prenant acte de l'explication gouvernementale d'une augmentation temporaire du nombre des agents de l'État, le quotidien – qui, avant-guerre, s'était fait le héraut de la critique du fonctionnarisme – notait que le communiqué gouvernemental avait « sans doute rassuré l'opinion », alors qu'une « inquiétude se répandait à ce sujet parmi les Français qui, accoutumés cependant à des administrations déjà pléthoriques, craignaient un envahissement encore plus étendu de la bureaucratie ». Il mettait toutefois en garde : dans un pays où « seul le provisoire est définitif », l'après Première Guerre mondiale avait déjà montré qu'il pouvait être très difficile de « faire disparaître les administrations temporaires qui ne répondent plus à aucun besoin » et ajoutait :

« Peut-être ne serait-il pas inutile de faire connaître au public dès à présent le nombre total des fonctionnaires, titularisés ou nommés à titre temporaire, qui émargent d'une manière ou de l'autre au budget de l'État, des départements et des communes, ne serait-ce que pour que l'on se rendît compte à la fois des charges immenses que l'État a dû assumer, des difficultés auxquelles il se heurte, et de l'allègement qu'il faudra réaliser dès que les circonstances le permettront. »¹⁵⁷⁵

Quelques temps plus tard, trois jours avant que *Le Matin* ne dénonce le million et demi de fonctionnaires que compterait la France, Wladimir d'Ormesson constatait lui aussi, dans un éditorial du *Figaro* alors replié à Lyon, que « la question des fonctionnaires » était l'une des principales préoccupations de « l'opinion ». L'écrivain-diplomate, qui ne tarderait pas à entrer dans la résistance¹⁵⁷⁶, soulignait la nécessité d'un recensement :

« À cet égard, il est une question que se posent beaucoup de Français et qui vaudrait la peine d'être éclaircie. Combien la France compte-t-elle de fonctionnaires ?

Au cours de ces dernières années, cet effectif s'est certainement accru dans des proportions considérables. Ne serait-il pas intéressant d'être fixé ? Avant toutes choses, ne conviendrait-il pas de procéder à un recensement général de tous les agents de l'État et de connaître leur répartition, par administration et par service ?

Un tel inventaire permettrait de se rendre compte de deux faits importants. D'une part, le nombre des fonctionnaires est-il en proportion avec les besoins réels de l'État ? D'autre part, quels sont les services – compte tenu de leurs exigences – qui paraissent les plus ou moins surchargés ?

Il est possible que cette statistique fasse justice des soupçons qui accusent l'administration française d'être pléthorique et prouve qu'il n'existe aucun abus dans le recrutement du personnel de l'État. Il est possible, au contraire, qu'elle fournisse des indications dans le sens opposé. Dans le premier cas, bien des préventions et des plaintes dont les fonctionnaires sont les victimes tomberaient d'elles-mêmes. Dans le second, bien des corrections pourraient s'opérer. Cette mise

¹⁵⁷⁵ « Le problème des fonctionnaires », *Le Temps*, 23 octobre 1941.

¹⁵⁷⁶ Sur son parcours et ses prises de positions pendant la guerre, on pourra se reporter à Maurice SCHUMANN, *Discours de réception à l'Académie française prononcé dans la séance publique le jeudi 30 janvier 1975*, Paris, Palais de l'Institut, 1975 ; voir aussi Raymond ARON, « Propagande et opinion [*La France libre*, 15 mai 1941] », *op. cit.*, p. 103.

au point assainirait donc la situation des fonctionnaires. Est-il permis de suggérer que l'on procède dès maintenant à ce recensement ? »¹⁵⁷⁷

D'autres contactèrent directement les services compétents pour obtenir des informations chiffrées. Le 26 janvier 1943, Charles Gourdin, directeur du Budget, adressait ainsi une note à Jean-Georges Pebrel, directeur du cabinet de Pierre Cathala, concernant les « effectifs des fonctionnaires et agents de l'État ainsi que sur l'évolution des dépenses de personnel inscrites au budget de l'État ». Il s'agissait de répondre aux questions posées à ce sujet par Jacques Saint-Germain, journaliste aux *Nouveaux Temps* qui, en juillet 1941 avait été envoyé à Vichy par le journal collaborationniste pour découvrir la façon dont le nouveau régime établissait le budget¹⁵⁷⁸. D'après cette note, le nombre des « fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget général, les budgets annexes et les budgets autonomes, y compris les militaires de carrière, les ouvriers à salaire régional et les personnels auxiliaires temporaires » serait passé de « 940 000 environ » à « 1 000 000 environ » entre 1938 et 1942. Annonçant, pour l'année 1938, un chiffre bien supérieur aux 812 000 du communiqué officiel d'octobre 1941, le directeur du Budget précisait que le volume indiqué pour 1942 n'était qu'approximatif, une enquête menée par ses services cette année-là n'ayant pas encore été intégralement dépouillée par le Service national des statistiques¹⁵⁷⁹. Cette évaluation était ainsi très proche de celle que proposait alors André Bisson, conseiller-maître à la Cour des Comptes, dans le premier tome de ses *Finances publiques françaises* qu'il avait publiées en 1941 (avec une préface d'Henri Deroy, Secrétaire Général pour les Finances publiques depuis juillet 1940), dont la seconde édition parut au début de l'année 1943 :

« Le rapport général au Président de la République, inséré au *Journal officiel* du 3 novembre 1938, s'exprime ainsi : "Il existait 600 000 fonctionnaires en 1914 ; 860 000 en 1936 ; il y en a aujourd'hui 960 000 ; bientôt, on en comptera un million. À ces fonctionnaires, s'ajoutent 500 000 cheminots (contre 400 000 en 1936), 400 000 retraités de l'État, 200 000 des chemins de fer, 300 000 agents en activité ou en retraite des collectivités locales."

Ainsi, compte non tenu des agents des chemins de fer et des agents des collectivités locales, les fonctionnaires en activité sont au nombre d'environ 1 million et les retraités, au nombre de 400 000 (pensions de guerre non comprises). »¹⁵⁸⁰

Dans sa note, Charles Gourdin précisait aussi que ces chiffres ne comprenaient ni les agents de la SNCF, ni ceux des services subventionnés et concédés, de plus, ils

¹⁵⁷⁷ Wladimir D'ORMESSON, « Combien y a-t-il de fonctionnaires en France ? », *Le Figaro*, 7 janvier 1942.

¹⁵⁷⁸ Jacques SAINT-GERMAIN, « À Vichy, j'ai vu naître le nouveau budget », *Les Nouveaux Temps*, 2 juillet 1941. Il soulignait notamment que le détail des « réductions massives de crédits » (1,8 milliards) était « malheureusement mal connu ». Le journaliste ajoutait : « à Vichy on se montre discret à leur égard. Regrettable silence. Car il ne suffit pas d'être économe: encore faut-il l'être à bon escient ».

¹⁵⁷⁹ Note n°438 du directeur du Budget (Gourdin) au directeur du cabinet du ministre (Pebrel), le 26 janvier 1943, CAEF, Fonds Budget, PCM, B10498. Sur cette enquête, voir la section « La "contribution à la statistique des fonctionnaires" de 1944 », *infra* p. 489 et suivantes.

¹⁵⁸⁰ André BISSON, *Finances publiques françaises I (Budget - Trésor - Contrôle)*, (2^e éd.), Paris, Berger-Levrault, 1943, p. 50.

n'incluaient « surtout pas » les agents des comités d'organisation professionnelle et ceux des organismes de répartition. Cette dernière indication lui permettait de préciser :

« Or, c'est vraisemblablement à ces organismes qu'ont pensé les auteurs d'articles récemment parus dans la presse et qui vont jusqu'à citer le chiffre de 600 000 créations d'emplois nouveaux. Je n'ai évidemment pas les moyens d'apprécier si de telles assertions sont fondées ou non. »

Le directeur du Budget renvoyait alors aux ministres concernés : celui de la Production industrielle et celui du Ravitaillement pour les CO et organismes de répartition, celui de l'Intérieur pour les personnels locaux¹⁵⁸¹.

Toujours est-il que l'évaluation des créations de postes formulée par Marcel Déat en novembre 1941 (plus de cent mille) était très proche des données budgétaires alors disponibles. En effet, dans un *bilan de la situation financière de la France au 31 décembre 1945*, René Pleven retraça l'évolution des effectifs budgétaires de 1938 à 1946 sur la base des lois de finances de chaque année. Pour la période 1938-1942, les chiffres ainsi présentés – et repris en 1946 dans l'*Annuaire statistique de la France*¹⁵⁸² – permettent de produire le tableau suivant :

Tableau II. 5 : Évolution des effectifs budgétaires civils de 1938 à 1942

Effectifs budgétaires du personnel civil de l'État d'après les lois de Finances*	1938	1942	Variation
Intérieur	14 120	58 140	312%
Travail, Santé publique	8 200	20 700	152%
Autres départements	31 520	30 450	66%
Administrations diverses**		22 000	
Ministère de l'Économie nationale et Finances	169 500	190 000	12%
Éducation nationale	192 000	205 000	7%
Postes, Télégraphes et Téléphones	187 000	199 000	6%
Affaires étrangères	1 160	1 210	4%
Départements militaires	141 500	139 500	-1%
Total***	745 000	866 000	16%

* Des augmentations d'effectifs ont pu être accordées en cours d'année dans les cahiers collectifs de crédits. ** Le nombre des départements ministériels s'est accru depuis 1938 (Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, de l'Information, des Prisonniers, du Ravitaillement, etc.). *** Non compris les effectifs des collectivités locales et de la S.N.C.F. (environ 900.000 en 1945).

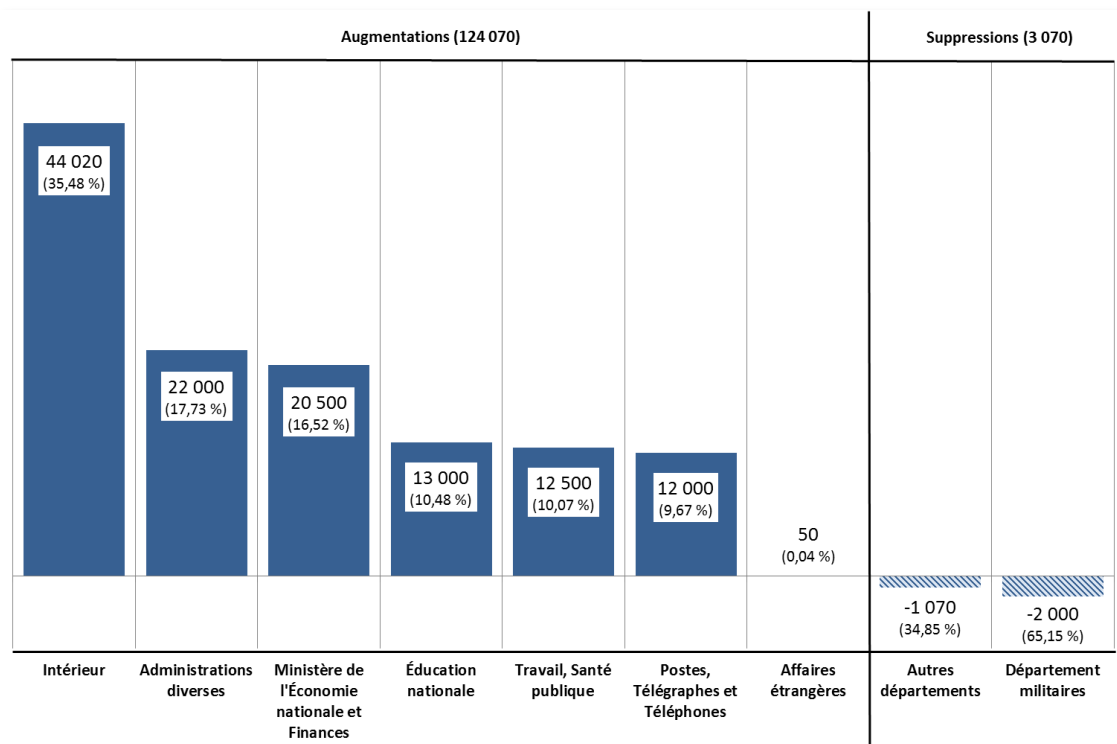
Source : d'après l'*Annuaire statistique, 1940-1945*. Paris, I.N., 1946, Tableau 1 p. 298, basé sur *Bilan de la Situation Financière de la France au 31 déc. 1945* exposé par M. Pleven, ministre des Finances le 29 jan. 1946.

Selon les lois de finances, en 1942, le personnel civil de l'État comptait 121.000 emplois budgétaires de plus qu'en 1938, soit une augmentation de 16%. Les créations (124 070) et suppressions (3 070) d'emplois budgétaires se répartissant de la façon suivante :

¹⁵⁸¹ Note n°438 du 26 janvier 1943, *op. cit.*, CAEF, Fonds Budget, PCM, B10498.

¹⁵⁸² INSEE, *Annuaire statistique de la France, 1940-1945*, Paris, Imprimerie nationale, 1946, p. 298.

Graphique II. 2 : Répartition ministérielle des augmentations et suppressions d'emplois budgétaires de 1938 à 1942



Source : d'après l'*Annuaire statistique, 1940-1945*. Paris, I.N., 1946. Tableau 1 p. 298 basé sur Bilan de la Situation Financière de la France au 31 décembre 1945 exposé par M. Pleven, ministre des Finances le 29 janvier 1946.

Ces informations, insuffisamment précises pour nous permettre d'identifier finement le détail des services ayant le plus bénéficié des augmentations d'effectifs, confirment toutefois, ici encore, la prépondérance des secteurs policiers et économiques dans la croissance globale des effectifs. L'Intérieur ainsi que l'Économie nationale et les Finances cumulent près de 46% des effectifs supplémentaires. Suivent les services de l'Éducation nationale, dont l'importance est très certainement le fruit de la création et du développement de nouvelles structures dédiées à la jeunesse, dont Marc Olivier Baruch a montré que le caractère prioritaire s'était traduit par l'attribution « de moyens conséquents en crédits et en emplois » au secrétariat général à la Jeunesse, au commissariat général à l'Éducation générale et aux sports et au commissariat général aux Chantiers de la jeunesse¹⁵⁸³.

Dès l'été 1940, un certain nombre de mesures avaient été prises pour tenter de diminuer les effectifs de l'État. Comme l'explique Marc Olivier Baruch, dans les « hautes sphères du régime », l'image « d'une fonction publique pléthorique, source de bureaucratie et de déficit budgétaire, et sans doute mal pensante » était largement répandue. Il cite ainsi une « demande » non signée, adressée au cabinet du chef de l'État en août 1940 qui, considérant que c'était « la prolifération des fonctionnaires civils et militaires qui nous a en partie conduit à la défaite », réclamait une réduction de 30% du

¹⁵⁸³ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 202.

nombre des agents¹⁵⁸⁴. Le gouvernement ne retint pas cette solution mais les services du chef de l'État élaborèrent rapidement un projet de « diminution du nombre des fonctionnaires » dès la fin août 1940. Cette réduction était alors présentée comme l'un des « sacrifices » nécessaire à la diminution des charges de l'État, qui s'inscrivait explicitement dans la continuité du « plan général de réorganisation administrative dont un Comité créé par décret du 12 novembre 1938 avait élaboré les premières bases et dont il [importerait] de poursuivre les travaux » :

« Messieurs les ministres Secrétaires d'État sont priés de vouloir bien envisager, s'ils ne l'ont pas encore fait, les mesures susceptibles d'entraîner une réduction d'effectifs du personnel de leur département, soit par abaissement des limites d'âge, soit par mises à la retraite anticipées de certains fonctionnaires, et en tenant compte des charges de famille des intéressés.

Il est indispensable que l'on puisse obtenir de cette manière, une diminution d'effectifs dans chaque corps de l'État qui pourrait être en moyenne de dix pour cent. »¹⁵⁸⁵

L'abaissement des limites d'âge permit ainsi, dès août et septembre 1940, « la sortie des effectifs de nombre de hauts fonctionnaires d' "ancien régime" » au sein des Affaires étrangères, du corps préfectoral et des gouverneurs et résidents des colonies. En octobre, « en pleine contradiction avec les projets visant à instaurer une politique familiale dans la fonction publique », les prolongations de durée de services pour charge de famille furent supprimées, tandis que le ministère des Finances proposait de licencier les auxiliaires recrutés depuis le début des hostilités. En accord avec les affichages idéologiques du régime, priorité devait être accordée aux agents venus du monde agricole et aux femmes. La réduction forfaitaire de 10% des effectifs de tous les ministères ne rencontra toutefois pas le moindre succès¹⁵⁸⁶. Face à cette incapacité à réduire les effectifs, il s'était ensuite agi pour le ministre des Finances, de tenter de maîtriser la croissance des dépenses à l'occasion de l'élaboration du budget pour 1942. Ainsi, en avril 1941, Yves Bouthillier informa les ministres secrétaires d'État et secrétaires d'État que ne serait acceptée aucune demande comportant une « augmentation de dépense qui ne serait pas absolument indispensable à une bonne marche des services et à la réussite de la rénovation nationale poursuivie par le

¹⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 218. L'auteur cite une « note remise au maréchal Pétain » le 9 août 1940 (AN 2AG613), n. 108 p. 602.

¹⁵⁸⁵ Projet de note n°297/SG du secrétariat général à la présidence du Conseil (signé Fernet) transmis à titre personnel aux ministres de la Justice, des Finances et des Communications, Vichy, 29 août 1940, CARAN, F60 45.

¹⁵⁸⁶ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 108-109 et 218-220 ; analysant l'exemple isérois, Tal Bruttman montre que les évictions prononcées en vertu de l'abaissement des limites d'âge furent rapidement compensées par de nouveaux recrutements, les effectifs augmentant même par la suite compte tenu de l'élargissement des compétences des services préfectoraux : Tal BRUTTMANN, « Vichy à Grenoble : la préfecture de l'Isère de la Troisième République à l'État français », Communication au colloque *Faire des choix, les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948*, Paris, EHESS, 22 février 2013. Enregistrement vidéo consultable en ligne : <http://fonctdict.hypotheses.org/321>.

gouvernement »¹⁵⁸⁷. Trois mois plus tard, dans une lettre adressée aux mêmes destinataires, le ministre des Finances annonçait que les dépenses « afférentes à la marche des administrations, au fonctionnement des services publics, aussi bien que les prévisions concernant les besoins facultatifs » feraient l'objet « d'un examen et un contrôle attentif et rigoureux ». Yves Bouthillier rappelait en effet que « les évènements et la politique de rénovation nationale du gouvernement [avaient] conduit à un renforcement des moyens d'action des Secrétariats d'État et à la création d'organismes nouveaux souvent très importants », entraînant la création de « nombreux emplois ». Il appelait alors à ce que « les abus » soient « impitoyablement réprimés »¹⁵⁸⁸. Quelques jours plus tard, dans une lettre au vice-président du Conseil d'État relative au projet de statut des fonctionnaires, le ministre des Finances soulignait à nouveau la nécessité de réduire « l'effectif énorme des fonctionnaires et agents de l'État », notamment afin de « pouvoir mieux [les] rétribuer »¹⁵⁸⁹. Ainsi, en dépit de la minimisation de la croissance des effectifs auprès des journalistes, le gouvernement était tout à fait conscient de l'augmentation considérable des effectifs et de son incapacité à la maîtriser. Le ministère des Finances et la direction du Budget s'en inquiétaient fortement et continuèrent d'alerter le gouvernement à ce sujet. En février 1942, Yves Bouthillier avait donc « saisi » le conseil des ministres du « problème que pose la multiplication des emplois publics », qui en avait déduit la « nécessité urgente d'y mettre un terme ». Revenant sur ce constat dans une lettre aux ministres du 3 mars, le ministre des Finances notait toutefois que le gouvernement n'entendait « pas s'opposer, de façon absolue et sans discrimination, à toute nouvelle création d'emploi » puisque les « circonstances » ne « permettraient d'ailleurs pas l'adoption d'une position aussi catégorique »¹⁵⁹⁰. Il ne s'agissait donc plus de réduire les effectifs mais de tenter d'en maîtriser la croissance. Dans la note sur la situation financière qu'il adressa au ministre deux mois plus tard, le directeur du Budget dressait le constat suivant :

« Les dépenses de personnel marquent un accroissement considérable puisqu'elles sont passées de 18.900 millions à 26.300 millions entre 1939 et 1942. Cette augmentation résulte à la fois des renforcements d'effectifs exigés par les nouvelles attributions de l'État (3 milliards environ dont plus d'un milliard pour la police) et, pour le surplus, soit 4.400 millions, d'amélioration de traitements. »

¹⁵⁸⁷ Lettre n°V/817 du ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances à Messieurs les ministres secrétaires d'État et secrétaires d'État, Vichy, le 5 avril 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁵⁸⁸ Lettre n°V/ 1851 du ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances à Messieurs les ministres secrétaires d'État et secrétaires d'État, 17 juillet 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁵⁸⁹ Lettre n°V/1973 du ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances à Monsieur le vice-président du Conseil d'État, 28 juillet 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁵⁹⁰ Lettre n°V/4167 du ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances à Messieurs les ministres secrétaires d'État et secrétaires d'État, 3 mars 1942, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

Le directeur du Budget, qui était donc loin de mettre l'aggravation du déficit budgétaire sur le seul compte de la contrainte allemande, ne cachait pas ses inquiétudes :

« La situation financière de la France est grave : c'est un mot qu'il n'est pas excessif d'employer quand les déficits atteignent 60 milliards, que les recettes ne couvrent les dépenses qu'à concurrence de 50% et qu'il existe, en outre, une masse de dépenses extra-budgétaires de l'ordre de 130 milliards. »

Il proposait, parmi diverses mesures susceptibles de favoriser un meilleur contrôle de l'accroissement des dépenses, de conditionner toute création d'emploi au vote d'une loi :

« Sans prétendre faire œuvre définitive, et n'ayant en vue que les besoins du temps présent, il semble indispensable de poser la règle suivante et surtout de s'y tenir :

"Toute proposition de dépense nouvelle soumise au ministre des Finances exige, avant sa réalisation, l'intervention d'une loi dans les deux cas ci-après :

a) s'il s'agit de la création d'un service ou d'un emploi ;

b) si la dépense ne peut être couverte par les disponibilités normales du chapitre budgétaire intéressé"

Ainsi il faudra, d'abord, l'ouverture d'un crédit par la loi pour relever les traitements des instituteurs, pour créer un Commissariat général, pour augmenter l'effectif de telle catégorie de fonctionnaire »¹⁵⁹¹.

Quelques mois plus tard, une note, probablement établie par la direction du Budget entre mai et octobre 1942, au sujet de la préparation du budget pour 1943 semblait se satisfaire des efforts menés en vue de contrôler l'augmentation des dépenses. Si l'accent était désormais mis principalement sur la responsabilité des conditions financières de l'armistice, le rôle des « tâches nouvelles que l'État se [voyait] contraint d'assumer pour accroître la production et assurer la répartition des denrées de toutes sortes » y était reconnu, tout comme le fait que « les dotations budgétaires [avaient] dû être augmentées sous la pression des événements pour adapter les moyens de fonctionnement mis à la disposition des Services de l'État aux conditions nouvelles nées de l'évolution de la situation économique »¹⁵⁹². Considérant la croissance des effectifs comme inévitable, le ministère des Finances se contentait finalement d'une tentative de maîtrise de cette augmentation, à travers, par exemple, l'« interdiction, sauf autorisation expresse du ministre des Finances, de tout recrutement ne correspondant pas à une vacance dans tous les services publics et dans les organismes soumis au contrôle financier »¹⁵⁹³.

¹⁵⁹¹ Note n°2.023 du 11 mai 1942, *op. cit.*, CAEF, Fonds Cabinets, 1A032.

¹⁵⁹² Note au sujet de la préparation du projet de budget de l'exercice 1943, sans date ni numéro [entre mai et octobre 1942], CAEF, Fonds Cabinets, 1A401.

¹⁵⁹³ Schéma des mesures financières et économiques actuellement envisagées. I. Mesures d'ordre budgétaire, sans date [documentation réunie en vue du conseil des ministres du 23 octobre 1942], CAEF, Fonds Cabinets, 1A032. Cette mesure ne serait finalement mise en œuvre qu'avec l'adoption de la loi du 14 janvier 1943 qui, permettant au gouvernement de réaliser des économies par décrets, disposait que tout recrutement sur des postes non vacants ne pourraient intervenir que par une loi. Voir : Louis ROLLAND,

2. À ordre nouveau, nouvelle politique de la fonction publique ?

Bien entendu, la politique de la fonction publique menée par l'État français ne se résuma pas à son autoritarisme. S'il devait mettre au pas ses fonctionnaires, le nouveau régime ne devait pas non plus risquer de se les mettre à dos. Ainsi, comme l'explique Marc Olivier Baruch, il s'était rapidement agi de « compenser par des mesures positives les difficultés psychologiques qui ne manqueraient pas de naître, chez les fonctionnaires, de la prolongation pour la deuxième fois de la durée d'application de la loi du 17 juillet 1940 »¹⁵⁹⁴. Ainsi, l'exposé des motifs de la loi du 29 mars 1941 prorogeant les dispositions de cette dernière annonçait :

« Il apparaît nécessaire de marquer nettement que ces mesures exceptionnelles, imposées par les circonstances, n'ont qu'un caractère temporaire et que, dès maintenant, le gouvernement se préoccupe d'assurer aux fonctionnaires les garanties de stabilité auxquelles ils peuvent légitimement prétendre. C'est pourquoi nous proposons de mettre à l'étude immédiatement un projet de loi portant statut des fonctionnaires ».¹⁵⁹⁵

Le Conseil d'État fut saisi dès le 14 avril d'un projet élaboré sur la base des travaux du comité de réorganisation administrative. Examiné en conseil des ministres le 6 septembre ce projet fut adopté une semaine plus tard, le 14 septembre 1941, et complété par deux textes relatifs à la fonction publique¹⁵⁹⁶. Rompant avec les premiers discours officiels faisant des fonctionnaires les principaux responsables d'une paralysie institutionnelle ayant conduit à la défaite, l'exposé des motifs faisait des agents de l'État le rouage essentiel de l'avènement du nouveau régime :

« Au cours des plus graves vicissitudes de la patrie, c'est l'administration française qui a permis les merveilleuses reprises et les prodigieux essors. Dans le silence et avec un zèle qui contrastaient avec les bruits et les agitations de la rue, toujours elle a su prendre une part décisive aux efforts des gouvernements et du pays pour atténuer ou enrayer les conséquences de nos défaites.

L'heure est donc revenue où l'administration française doit retrouver ses traditions d'ardeur et d'honneur pour participer à la révolution nationale, reconstruire l'État effondré et fonder le régime qui donnera à la France, avec de nouvelles raisons de vivre, une foi invincible dans son propre avenir.

Un État fort doit disposer d'une administration puissamment ordonnée, ferme dans le devoir, et dont les services mériteront la considération et la reconnaissance du pays. Le statut des fonctionnaires procède de cette pensée, de cette volonté, de cette nécessité. »¹⁵⁹⁷

Précis de droit administratif, huitième édition, Paris, Dalloz, 1943 [Mise à jour au 1^{er} août 1943, Impr. Rouen, 1944].

¹⁵⁹⁴ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 269.

¹⁵⁹⁵ Loi n°1447 du 29 mars 1941 tendant à proroger jusqu'au 30 septembre 1941 les dispositions de la loi du 17 juillet 1940, modifiée par la loi du 20 octobre 1940, *Journal officiel*, 31 mars 1941, p. 1386.

¹⁵⁹⁶ Sur le détail de l'élaboration du statut et de son application, voir : Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 269-285.

¹⁵⁹⁷ Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, sur le statut des fonctionnaires, Vichy, 14 septembre 1941, *Journal officiel*, 1^{er} octobre 1941, p. 4210. Reproduit dans « Annexe 12. Exposé des Motifs et Premiers Articles du statut des fonctionnaires du 14 septembre 1941 » dans Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 667-671.

Si le changement de tonalité a de quoi surprendre, il ne faut pas perdre de vue que l'administration dont il était alors question correspondait à une administration délestée de ceux que le nouveau régime considérait comme indésirables. De surcroît, si la principale fonction du statut était de procéder à une codification de la jurisprudence du Conseil d'État, afin de concilier « les exigences de la discipline [se traduisant, notamment, par l'interdiction de la grève mais aussi de tout « ralentissement concerté du travail (...) par application volontairement trop étroite des règlements »] avec la protection qu'il convient d'assurer au serviteur loyal et attaché à ses devoirs »¹⁵⁹⁸, ses auteurs prirent bien soin d'y incorporer les interdictions prononcées depuis juillet 1940. En vertu du premier article du titre relatif au recrutement (titre II, article 25) :

- « Nul ne peut être nommé à un emploi public s'il ne satisfait aux conditions suivantes :
- 1° Être français, sans préjudice des dispositions législatives relatives à la nationalité d'origine ;
 - 2° Jouir de ses droits civils, compte tenu des lois portant statut des juifs et des dispositions spéciales concernant les indigènes non citoyens ;
 - 3° Satisfaire aux prescriptions des lois sur les sociétés secrètes ;
 - 4° Avoir satisfait aux obligations des lois imposant un service national obligatoire ;
 - 5° Présenter des garanties de moralité et de bonne tenue et remplir les conditions d'aptitudes physiques ainsi que les autres conditions particulières nécessaires pour l'exercice de certaines fonctions. »¹⁵⁹⁹

Dans la quatrième édition de son *précis de droit administratif*, achevée en septembre 1942 et publiée en 1943, Roger Bonnard inscrivait ainsi les lois du 17 juillet 1940 et du 14 septembre 1941 dans un même mouvement de « restauration de la fonction publique », conséquence du « but de rétablissement de l'État » dont témoignait l'engagement de la Révolution Nationale dans la « voie du retour à la subordination hiérarchique »¹⁶⁰⁰.

En élaborant ce qui constitua de fait le premier statut des fonctionnaires, l'État français innova, pour ce qui concerne notre objet, principalement dans deux domaines. D'abord, le statut permettait de définir le périmètre de la fonction publique, non seulement par une stricte délimitation des conditions d'accès qui viennent d'être citées, mais aussi par la définition du fonctionnaire et, à travers la loi des cadres adoptée le même jour, l'élaboration d'une nouvelle catégorie, celle des « employés de l'État ». De plus, le nouveau régime chercha à faire de la fonction publique le symbole de ses ambitions familialistes, à travers des mesures relatives aux traitements ainsi que par l'exclusion des femmes. Si, à l'instar de la réduction des effectifs, ces mesures se soldèrent par un échec c'est parce que le régime réalisa rapidement que pour que l'État fonctionne, il fallait bien employer des fonctionnaires.

¹⁵⁹⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹⁹ Loi n°3981 du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'État et des établissements publics de l'État, *Journal officiel*, 1^{er} octobre 1941, Titre II. Article 25, p. 4212. [Les 26 premiers articles de la loi, qui en compte 112, sont reproduits dans Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français, op. cit.*, « Annexe 12 », p. 667-671]

¹⁶⁰⁰ Roger BONNARD, *Précis de droit administratif*, quatrième édition, Paris, LGDJ, 1943, p. 461.

Définir le périmètre de la fonction publique pour mieux contrôler les effectifs ?

Introduisant une thèse de droit sur la distinction entre employés et fonctionnaires dans les services publics – il l’avait préparée sous le régime de Vichy, achevée en septembre 1944 et soutenue en mars 1945 – Émile Gélinaud rappelait d’emblée qu’« affirmer l’impossibilité d’une définition juridique du fonctionnaire » relevait du « lieu commun »¹⁶⁰¹. Pourtant, le statut adopté par la loi du 14 septembre 1941 avait pour objet de « déterminer les règles relatives au statut des fonctionnaires civils de l’État et des établissements publics de l’État » (art. 1^{er}). Ainsi, son article 2 offrait une définition qui, selon Roger Bonnard, reprenait « la plupart des données de la jurisprudence »¹⁶⁰² :

« Sont fonctionnaires :

1° Celui qui est investi d’un emploi permanent compris dans un cadre, organisé en vertu de l’article 2 de la loi du 14 septembre 1941, d’un service public non industriel ni commercial assuré par l’État ou un établissement public de l’État ;

2° Celui qui est investi de fonctions de direction dans les services publics industriels ou commerciaux exploités en régie ;

3° Le comptable de ces mêmes services lorsqu’il est soumis aux règles essentielles applicables aux comptables publics ;

4° Celui qui, dans les cas exceptionnels où l’administration est amenée à assurer un service non industriel ni commercial par le moyen d’un engagement contractuel de droit public, est lié par un tel contrat à la personne publique dont il dépend. »¹⁶⁰³

Le doyen de Bordeaux ajoutait deux éléments : « l’attachement volontaire au service public »¹⁶⁰⁴ et l’exercice de la « fonction au titre de profession principale et de carrière et non occasionnellement et en supplément de leur profession principale ». Le premier élément permettait d’explicitier l’exclusion des « collaborateurs forcés du service (...) réquisitionnés » tels que les appelés ou « mobilisés au service militaire » auxquels il manquait « non seulement l’attachement, mais aussi la participation volontaire ». Le second permettait au juriste de relever que par ce caractère, « les maires nommés, comme le sont actuellement les maires des grandes communes, se distinguent des

¹⁶⁰¹ Émile GÉLINEAUD, *Employés et fonctionnaires : recherche d’une distinction fondamentale entre les agents des services publics français en régie*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris, 1945, p. 3.

¹⁶⁰² Roger BONNARD, *Précis de droit administratif* [1943], *op. cit.*, p. 440.

¹⁶⁰³ Loi n°3981 du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils, *op. cit.*, p. 4211.

¹⁶⁰⁴ Louis Rolland, dans le cours de droit administratif qu’il dispensait à Paris en 1943-1944 aux doctorants en droit public contestait ce point : selon lui rien ne permettait de l’affirmer dans le statut de 1941. Voir : Louis ROLLAND, *Cours de droit administratif*, rédigé d’après la sténographie et avec l’autorisation de M. Rolland, professeur à la faculté de droit de Paris. Diplôme d’études supérieures. Droit public, 1943-1944, Paris, Les cours de droit, 1944, p. 97 ; toutefois, dans le précis qu’il destinait aux étudiants en Licence (et à un public plus large) la question n’était pas évoquée Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif* [1943], *op. cit.*, p. 64-67. En tout état de cause, la consultation de ces deux publications confirme que, pour ce juriste, de nombreuses questions relatives à la distinction des fonctionnaires des non fonctionnaires parmi les agents publics n’avaient pas trouvé de réponses dans le statut de 1941.

fonctionnaires »¹⁶⁰⁵. Agent occupant un emploi permanent, volontairement attaché à un service public, ni industriel ni commercial sauf exception, le fonctionnaire civil devait être investi d'un emploi compris dans un « cadre » que le statut ne définissait pas. Il renvoyait pour cela à une autre loi du 14 septembre 1941. En effet, dès le mois d'août 1941, l'une des premières versions de l'exposé des motifs du statut contenait la précision selon laquelle :

« À côté des problèmes statutaires proprement dits, c'est-à-dire des questions concernant les rapports du fonctionnaire avec l'État, existe un problème distinct quoique voisin, c'est celui de l'organisation des cadres des services publics de l'État. Définir exactement ce qu'est un fonctionnaire est une chose : savoir dans quel cas les services publics doivent ou peuvent être assurés par des fonctionnaires ou par des auxiliaires ou par des agents recrutés dans les conditions du droit commun en est une autre : c'est tout le problème, si important, de l'organisation des cadres et des effectifs du personnel de l'État. On a cru devoir en faire l'objet d'un projet spécial accompagné d'un exposé des motifs particuliers. »¹⁶⁰⁶

Cette préoccupation se traduit par l'adoption, en plus du statut proprement dit, de la loi 14 septembre 1941 « relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'État »¹⁶⁰⁷. L'exposé des motifs, commun au statut et à cette seconde loi précisait :

« La loi sur l'organisation des cadres a aussi pour objet de déterminer dans quelle mesure les services publics doivent être assurés par des fonctionnaires, et de créer une seconde catégorie d'agents : les employés de l'État. Il est nécessaire, en effet, que, parmi les agents collaborant à divers titres à la marche des services, la qualité de fonctionnaire soit seulement reconnue à ceux qui occupent des emplois permanents correspondant à l'objet propre du service public, à l'exclusion de ceux dont les emplois sont analogues aux emplois privés.

Il n'existera plus ainsi que deux catégories d'agents des administrations publiques : les fonctionnaires et les employés. Ces derniers échappent aux garanties, comme d'ailleurs aux sujétions, du statut. Ils relèveront du droit privé : contrat de travail, régime des assurances sociales, etc., et jouiront du salaire normal de leur profession (salaire régional). Ainsi disparaîtra, par incorporation dans la catégorie des employés, celle des auxiliaires qui, sans avoir la garantie de stabilité ni les autres avantages reconnus aux fonctionnaires titulaires, n'avaient cependant pas en contrepartie la jouissance de tous les avantages des salariés. »¹⁶⁰⁸

Comme l'a déjà souligné Marc Olivier Baruch, il s'agissait ici de « traduire l'une des propositions les plus classiques de l'école industrialiste, derrière Fayol, pour améliorer le rendement des services publics »¹⁶⁰⁹. En 1944, Maurice Lagrange, maître des requêtes au Conseil d'État, fervent maréchaliste qui coordonna l'élaboration de la politique de la fonction publique (exclusions comprises) au sein de la vice-présidence du Conseil

¹⁶⁰⁵ Roger BONNARD, *Précis de droit administratif* [1943], *op. cit.*, p. 440-442.

¹⁶⁰⁶ Projet de loi portant statut des fonctionnaires civils de l'État et des Établissements publics dépendant de l'État. Exposé des motifs, 1^{er} août 1941, CARAN, F60 1428.

¹⁶⁰⁷ Loi n°3982 du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'État, *Journal officiel*, 1^{er} octobre 1941, p. 4819.

¹⁶⁰⁸ Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, sur le statut des fonctionnaires, *op. cit.*, p. 4211.

¹⁶⁰⁹ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 275.

jusqu'à son éviction en juin 1942¹⁶¹⁰, présenta en effet les objectifs de cette loi de la façon suivante :

« En limitant l'octroi de la qualité de fonctionnaire aux emplois pour lesquels elle se justifie seule, c'est-à-dire à ceux dont l'exercice est intimement lié au service public, la loi entend introduire dans les autres les méthodes et l'esprit des entreprises privées. L'absence de garanties statutaires analogues à celles des fonctionnaires sera un stimulant pour le zèle des employés et une arme aux mains de leurs chefs ; en même temps le système procurera une souplesse plus grande dans les créations et suppressions d'emploi, facilement réalisées selon les besoins variables du service, et permettra, tout en payant mieux les employés, d'en réduire le nombre. Les employés jouiront, en revanche, de tous les avantages reconnus aux salariés et, en premier lieu, du plus substantiel de tous : le salaire lui-même, qui devra être celui de la profession, très généralement supérieur à ce qui était alloué aux auxiliaires. Cessant de payer ses agents « au rabais », l'État pourra être plus exigeant vis-à-vis d'eux, et ainsi devra disparaître, avec tout ce que ce mot comporte de routine, de poussière, de laisser-aller et de petitesse, "le fonctionnarisme". »¹⁶¹¹

L'emploi du futur dans un article publié en trois livraisons successives de la *Revue des Deux Mondes* entre mai et juillet 1944 laisse entendre ce que fut le destin, tant du statut que de la loi d'organisation des cadres. De surcroît, si la loi consacrait la disparition de diverses catégories d'agents pour ne laisser subsister que les fonctionnaires et les employés, elle ne fut pas immédiatement reprise dans la doctrine de cette façon. Dans la huitième édition de son *précis de droit administratif*, Louis Rolland précisait bien que la loi d'organisation des cadres avait « fait disparaître [les] auxiliaires pour les services de l'État et des établissements publics de l'État » et qu'elle leur avait « substitué des employés » tandis que des « règlements propres à chaque administration » détermineraient « les emplois confiés aux employés ». ¹⁶¹² Dans la quatrième édition de son *précis*, Roger Bonnard considérait bien que les agents administratifs se divisaient entre fonctionnaires et employés, mais maintenait celle des auxiliaires. Le juriste, qui s'attachait à « exposer les modifications apportées au droit administratif français par la Révolution Nationale de 1940 », présentait la distinction suivante :

a) les auxiliaires sont des agents pourvus d'un emploi qui est temporaire, ou bien qui, ayant une certaine permanence, ni figure pas dans un cadre du service. Ils apportent une aide momentanée ou complémentaire au service.

b) Les employés sont des agents pourvus d'un emploi qui ne répond pas à l'objet propre du service ou qui, par sa nature, est analogue aux emplois privés (2^e loi du 14 septembre 1941, art. 1^{er}).

La situation des agents auxiliaires et des employés se caractérise en ce qu'elle est une situation de droit privé. »¹⁶¹³

¹⁶¹⁰ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit. voir notamment p. 116 et p. 297 ; voir également « Maurice Lagrange (1900-1986) », dans Roland DRAGO, Jean IMBERT, François MONNIER et Jean TULARD (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État, 1799-2002*, Fayard, 2004, p. 522.

¹⁶¹¹ Maurice LAGRANGE, « L'État nouveau et les fonctionnaires [III] », *Revue des deux mondes*, vol. 81, Juillet 1944, p. 276.

¹⁶¹² Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif* [1943], op. cit., p. 114.

¹⁶¹³ Roger BONNARD, *Précis de droit administratif* [1943], op. cit., p. 441.

De son côté, dans l'« étude de droit public comparé » qu'il consacra à la fonction publique en 1943, Marcel Martin, auditeur au Conseil d'État depuis janvier 1941, ne reprenait rien de la définition du statut. Il affirmait certes que « si ce terme [fonctionnaires] dès l'abord n'était pas précisé, cela conduirait à élargir le débat jusqu'aux limites extrêmes du droit public, ce qui dépasserait alors les cadres » de l'étude envisagée. Le juriste prenait toutefois soin de ne donner aucune définition positive de la notion, se contentant d'exclure magistrats et militaires du périmètre¹⁶¹⁴. De fait, la lecture du texte même de la loi d'organisation des cadres aurait tendance à nous conduire à d'emblée donner raison à Émile Gélineaud puisque les « cadres » auxquels devaient appartenir les agents pour pouvoir être qualifiés de fonctionnaires civils n'y étaient pas définis. En effet, l'article 2 disposait que l'organisation des cadres « comprenant les emplois qui répondent aux besoins auxquels l'administration doit faire face » (art. 1^{er}) serait « fixée pour chaque administration ou service par des règlements d'administration publique contresignés par le vice-président du conseil, le secrétaire d'État intéressé et le secrétaire d'État aux finances » (art. 2). La définition précise de la nouvelle catégorie, censée se substituer à l'ensemble des catégories de non titulaires était, elle-aussi, renvoyée à des dispositions futures :

« Ces emplois sont occupés, suivant les distinctions établies par les règlements propres à chaque administration, soit par des fonctionnaires, soit par des employés recrutés dans les conditions de droit commun. Tous les emplois qui ne répondent pas à l'objet propre du service public et tous ceux qui, par leur nature, sont analogues aux emplois privés sont occupés par des employés. Les autres emplois sont occupés par des fonctionnaires. »¹⁶¹⁵

Si Émile Gélineaud pourrait, à l'été 1944, écrire que « tous les critères susceptibles d'être dégagés pour caractériser l'employé se ramènent au fait que la permanence de sa collaboration personnelle n'est pas indispensable au fonctionnement de l'administration »¹⁶¹⁶, la mise en pratique de cette caractérisation rencontra de nombreuses difficultés. Surtout, le maintien par Roger Bonnard de la catégorie des auxiliaires témoignait de l'échec d'un des objectifs de la loi qui était, sinon véritablement d'améliorer la situation des auxiliaires, à tout le moins de contribuer à résoudre les difficultés que leur proportion croissante posaient à certains ministères.

Début février 1942, en vue d'une réunion interministérielle sur ce sujet, le ministre des Finances adressa une lettre au vice-président du Conseil dans laquelle il constatait que « le classement des agents actuellement attachés au service de l'État entre les deux nouvelles catégories prévues » soulevait « des problèmes » qui, selon lui, devaient être résolus avant tout « examen des projets particuliers propres à chaque » ministère. Un peu plus de quatre mois après la publication des lois du 14 septembre 1941 au *Journal*

¹⁶¹⁴ Marcel MARTIN, *La fonction publique. Étude de droit public comparé : France, Allemagne, Angleterre, Belgique*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1943, p. 19-21.

¹⁶¹⁵ Loi n°3982 du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres, *op. cit.*, p. 4218.

¹⁶¹⁶ Émile GÉLINEAUD, « Employés et fonctionnaires », *op. cit.*, p. 19.

officiel, la répartition tant théorique que pratique des agents entre ces catégories n'était toujours pas réglée :

« Il sera nécessaire, en premier lieu de déterminer pour l'ensemble des emplois administratifs, quelles grandes catégories de personnels répondent aux conditions posées par l'article 2 de la loi du 14 septembre 1941. Il conviendra ensuite d'arrêter des dispositions de portée générale destinées à régler pour les agents auxquels la qualité de fonctionnaire ne serait pas maintenue, les modalités d'application présentant un caractère commun à l'ensemble des services. »

Pour Yves Bouthillier, il convenait « d'écarter toute mesure ayant pour résultat direct ou indirect de doter les nouveaux employés de l'État d'un statut » tout en fixant les bases d'une « sorte de contrat-type, conçu non pas pour la sauvegarde des intérêts des agents, auxquels ne sauraient être reconnus d'autres avantages que ceux résultant du droit commun, mais pour fixer les limites dans lesquelles les administrateurs locaux pourront se mouvoir ». La principale difficulté concernait les taux et progressions des rémunérations qui devraient être élaborés de façon à éviter des concurrences entre administration. Ce faisant, l'application concrète de la distinction entre employés et fonctionnaires supposait une résolution préalable du « problème de la rémunération des fonctionnaires », ce qui conduisait le ministre des Finances à prôner le report de l'application de la loi :

« L'importance et la nature des problèmes à résoudre, dans une période d'extrême variabilité des données mêmes de ces problèmes, pourraient même, à mon sens, rendre nécessaire un ajournement momentané des mesures d'application prévues pour régler la situation des agents de l'État au regard de l'article 2 de la loi du 14 septembre 1941. »¹⁶¹⁷

Quatre jours plus tard, lors de la réunion interministérielle qui se tint le 10 février 1942, la décision, prise par la vice-présidence du Conseil « pour des raisons morales », de ne pas enlever la qualité de fonctionnaire aux agents des « cadres défonctionnarisés » fut annoncée. Pour le reste, deux points de vue s'affrontèrent : celui de Charles Gourdin, pour qui une définition préalable de la situation des employés de l'État était nécessaire avant d'envisager de les distinguer des fonctionnaires, alors même que « la notion de salaire régional » sur laquelle leur rémunération devait être basée était « mal déterminée ». En somme, pour le directeur du Budget, « avant d'entreprendre la distinction des fonctionnaires et des employés de l'État, il [fallait] employer tout le temps nécessaire à méditer cette réforme ». Pour Maurice Lagrange au contraire, la situation revêtait un caractère d'urgence :

« Au point de vue du sort actuel des auxiliaires, il apparaît au contraire très urgent d'entreprendre la réforme pour mettre un terme à une situation précaire dans laquelle les intéressés se voient refuser tous les avantages sans pouvoir obtenir aucune contrepartie »¹⁶¹⁸

¹⁶¹⁷ Lettre n°V/3882 du ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances à M. l'Amiral de la Flotte, ministre vice-président du Conseil, Secrétariat général, 6 février 1942, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁶¹⁸ Procès-verbal n°982/SG de la réunion interministérielle du mardi 10 février 1942, Vichy, le 20 février 1942, CARAN, F60 1428.

Comme l'expliquait Émile Gélinaud dans sa thèse, la question des auxiliaires figurait bien au cœur des transformations que cette loi devait opérer. Mais l'amélioration de leur situation, argument principal de Maurice Lagrange lors de la réunion du 10 février 1942, n'était pas le seul objectif :

« La substitution d'employés aux auxiliaires et, d'une façon générale, la création d'agents contractuels du droit commun, a pour conséquence l'attribution de salaires normaux à ces employés, au lieu que l'inscription de la rémunération de l'auxiliaire au bas de l'échelle des traitements des fonctionnaires condamnait ce collaborateur à une rétribution insuffisante et en dehors des normes de toutes les catégories. D'autre part, l'administration a la possibilité de donner congé à ces agents et de se séparer ainsi facilement des éléments les moins bons, ce qui lui permet d'améliorer le rendement. »¹⁶¹⁹

Ainsi la question de l'amélioration du rendement par l'absence de garanties fournies aux agents non titulaires restait centrale. La création de la catégorie des « employés » devait ainsi s'inscrire dans une politique de renforcement du contrôle de l'évolution des effectifs de l'État. L'objectif était alors très explicite : Maurice Lagrange rappellerait ainsi deux ans plus tard que la deuxième loi du 14 février 1941 avait pour second objectif d'organiser « un contrôle strict des effectifs en vue de la suppression de tous les emplois reconnus inutiles »¹⁶²⁰. Il ne s'agissait pas pour autant de réduire le volume global de la fonction publique. Comme l'expliquait Émile Gélinaud, l'objectif, afin de répondre à la « volonté de l'administration de n'incorporer que le nombre d'éléments indispensables » consistait en une anticipation du temps où il serait « concevable » que l'État, « puissant et sûr d'être obéi », soit en mesure d'abandonner « à des groupes et à l'initiative privée les services qu'il avait dû assurer en période de trouble ». Pour le juriste, la politique mise en œuvre visait ainsi à la « réduction sinon du nombre absolu des fonctionnaires, du moins de la proportion des fonctionnaires par rapport aux agents contractuels dans les services publics eux-mêmes »¹⁶²¹. De fait, l'objectif n'était pas nouveau, comme le rappelle Marc Olivier Baruch, « dès décembre 1940 une circulaire émanant de la direction du Budget prescrivait à tous les ministères "en vue de ménager l'avenir et de permettre la réorganisation éventuelle des cadres des personnels", de ne pas embaucher d'agents titulaires »¹⁶²².

Ce contrôle des effectifs était rendu possible par les articles 6 à 9 de la loi d'organisation des cadres qui annonçait même la réalisation d'états statistiques réguliers. En effet, l'article 6 disposait que les administrations devaient « soumettre au vice-président du conseil un état complet des effectifs du personnel en service, en ce qui touche tant les fonctionnaires que les employés ». Il s'agissait donc en quelque sorte d'une actualisation de l'obligation prescrite par le Parlement à l'occasion des lois de

¹⁶¹⁹ Émile GÉLINEAUD, « Employés et fonctionnaires », *op. cit.*, p. 219.

¹⁶²⁰ Maurice LAGRANGE, « L'État nouveau et les fonctionnaires [III] », *op. cit.*, p. 273.

¹⁶²¹ Émile GÉLINEAUD, « Employés et fonctionnaires », *op. cit.*, p. 219.

¹⁶²² Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Jean-Pierre Azéma, Institut d'études politiques, Paris, 1996, p. 462.

1905 et 1910, à ceci près que le contrôle devait ensuite être exercé en partie par le Conseil d'État. En effet, ces états des effectifs devaient faire apparaître tous les « renseignements permettant de se rendre compte exactement de la nature et des besoins des services auxquels les fonctionnaires et employés [étaient] affectés » ainsi que des propositions permettant, notamment, « la suppression des cadres ou des emplois ne répondant plus à des nécessités de service et par la création, dans la mesure jugée compatible avec les possibilités budgétaires, des nouveaux emplois répondant à ces nécessités ». Après avis du secrétaire d'État aux Finances, ces documents devaient, selon l'article 7 de la loi, être transmis au Conseil d'État qui, par décrets, dresserait « la liste des emplois de fonctionnaires » et arrêterait « les diverses mesures rendues nécessaires par les modifications apportées à ladite liste »¹⁶²³. Maurice Lagrange considérait en effet qu'un tel « contrôle permanent des effectifs », consistant à permettre au gouvernement de dire « tel service est inutile ; il pourrait être supprimé ou fusionné avec tel autre » ne pouvait être le fait du ministère des Finances et, en son sein, de la direction du Budget. Pour le maître des requêtes au Conseil d'État, le jugement « du bien-fondé des réformes décidées par les lois et règlements » qui « tout autant que le mauvais aménagement des services, [occasionnaient] l'accroissement des dépenses de personnel » dépassaient « la compétence du ministre des Finances ». En la matière, il considérait, sans préciser sur quelles bases, que « le Conseil d'État [serait] plus qualifié et [aurait] plus d'autorité pour subordonner la création d'emplois reconnus justifiés, à des réorganisations de services comportant des économies corrélatives et pour suggérer les réformes organiques qui lui apparaîtraient nécessaires ». Reste qu'en vertu de l'article 7 de la loi du 14 septembre – du fait de la vigilance d'Yves Bouthillier sur ce point¹⁶²⁴ – ces décrets devaient être contresignés par le secrétaire d'État aux Finances. Comme le notait Lagrange, c'était « bien entendu », au « gouvernement, non tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, qu'il [appartiendrait] de décider en dernier ressort »¹⁶²⁵.

Le contrôle régulier des effectifs, tout comme la distinction entre employés et fonctionnaires et l'essentiel des mesures du statut, ne fut pas mis en œuvre. Comme l'a bien montré Marc Olivier Baruch, « la nécessité de remplir des rangs excessivement clairsemés s'opposa en effet à la mise en œuvre d'une loi qui restait marquée par une préoccupation répressive forte », de telle sorte qu'avant même sa publication « il fut décidé que le statut ne serait pas appliqué ». Si le texte fit référence jusqu'en 1944, seuls quelques « morceaux de statut, de plus en plus ténus à mesure que le grand rêve de rénovation fit place à la simple gestion du quotidien » furent appliqués¹⁶²⁶. Le régime de rémunération des employés de l'État fut ainsi appliqué aux « auxiliaires temporaires » à

¹⁶²³ Loi n°3982 du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres, *op. cit.*, p. 4218.

¹⁶²⁴ Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 462.

¹⁶²⁵ Maurice LAGRANGE, « L'État nouveau et les fonctionnaires [III] », *op. cit.*, p. 277.

¹⁶²⁶ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 296-297.

partir de juillet 1942, tandis que le « premier contrat-type » d'embauche des employés de l'État » ne fut établi qu'en mai 1944¹⁶²⁷.

Traitement familial et exclusion des femmes

Le « traitement familial », que Maurice Lagrange considérait comme « l'innovation la plus importante réalisée par le statut »¹⁶²⁸, au même titre que l'exclusion des femmes de la fonction publique, ne furent pas plus couronnés de succès. Ici encore, les conditions de l'élaboration et de l'échec de la mise en œuvre de cette mesure sont bien connues depuis les travaux de Marc Olivier Baruch¹⁶²⁹. Il est toutefois utile de s'y attarder brièvement, tant pour comprendre ce que furent les priorités du régime en termes de politique de la fonction publique, que pour constater l'absence de tout éclairage statistique des mesures envisagées.

En 1939, l'entrée en application du décret-loi du 29 juillet 1939 relatif à la Famille et à la Natalité française, dit « code de la famille », qui intégrait « les allocations familiales dans une politique globale d'extension et d'unification pour les familles de plus de trois enfants »¹⁶³⁰, avait entraîné la suppression des indemnités spéciales pour charges de familles dont bénéficiaient les fonctionnaires. Toutefois, dès 1941, le régime de Vichy procéda au « rétablissement des avantages familiaux propres aux fonctionnaires et [au] maintien des allocations familiales dont ils bénéficiaient par ailleurs »¹⁶³¹. La loi du 14 septembre 1941 tentait d'aller plus loin en consacrant une nouvelle conception du mode de rémunération des fonctionnaires. Comme l'énonçait l'exposé des motifs, il s'agissait de faire « disparaître la vieille notion individualiste qui voulait que le traitement normal fût celui d'un célibataire », en considérant que le « traitement normal doit être, au contraire, celui d'un Français marié et père de deux enfants, famille constituant la famille française minimum »¹⁶³². En outre, si les fonctionnaires avaient été rapidement considérés comme les responsables de la défaite, ils ne furent pas les seuls puisque comme le rappelle Fabrice Cahen, celle-ci fut aussi imputée à une dénatalité considérée

¹⁶²⁷ Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 465.

¹⁶²⁸ Maurice LAGRANGE, « L'État nouveau et les fonctionnaires [II] », *Revue des deux mondes*, vol. 81, Juin 1944, p. 170-171.

¹⁶²⁹ Voir, en particulier, Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 107-113 et 276-281 ; plus récemment, Christophe CAPUANO, *Vichy et la famille*, *op. cit.* a souligné (à rebours des affichages du régime) que les faux-semblants de la politique familiale de Vichy ne se limitèrent pas au seul secteur public.

¹⁶³⁰ Bruno BÉTHOUART et Philippe STECK, « Prestations familiales : une histoire française », *Cahier d'histoire de la Sécurité sociale*, n°6, Paris, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 2012, p. 56-57 ; voir aussi Dominique CECCALDI, *Histoire des prestations familiales en France*, *op. cit.*, p. 73-78.

¹⁶³¹ Note sur « la politique des traitements de 1939 à 1947 », sans date [courant 1947], CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B18524.

¹⁶³² Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, sur le statut des fonctionnaires, *op. cit.*, p. 4210.

comme « l'aboutissement de l'égoïsme des Français(es) »¹⁶³³. Ainsi, comme l'expliquait Maurice Lagrange en 1944, l'objectif était de remettre en cause le « vieil adage individualiste "à travail égal, salaire égal" » :

« Déjà fort discutable en droit privé, cette conception est certainement fautive, appliquée aux fonctionnaires. Le traitement d'un fonctionnaire, en effet, a pour objet non seulement de procurer à l'intéressé la rémunération du travail qu'il fournit et des services qu'il rend, mais aussi – et surtout – de lui permettre de tenir dignement son rang dans la hiérarchie. »¹⁶³⁴

Comme Roger Martin du Gard, écrivain en « exil intérieur » à Nice pendant la quasi-totalité de la guerre, le notait dans son journal au tournant des années 1940 et 1941, « l'individualisme » était désormais « l'ennemi numéro 1, la cause de tous nos maux »¹⁶³⁵. Par la loi du 14 septembre 1941, le régime de Vichy entendait donc y remédier en protégeant « le fonctionnaire » contre « les difficultés de la vie par la garantie d'un traitement lui permettant de tenir honorablement son rang », de sorte que – préfiguration d'un « salaire familial » qui devrait s'étendre à l'ensemble de la population active – « la réforme ainsi décidée pour les fonctionnaires [constitua] une importante application de la politique familiale de la Révolution nationale »¹⁶³⁶. Par l'article 96 du statut, le gouvernement stipulait que le traitement serait fixé en « tenant compte exclusivement » des « conditions particulières dans lesquelles s'exercent les fonctions correspondant à l'emploi » et « de la situation de famille du fonctionnaire ». Pour cela, l'article 97 disposait que l'échelle des traitements serait établie « en prenant pour base un fonctionnaire père de deux enfants » puis en procédant à des abattements et bonifications selon le nombre d'enfants :

« Le traitement de tout fonctionnaire ayant dépassé l'âge de trente-cinq ans et n'ayant qu'un enfant est déterminé en effectuant sur le traitement de base un abattement de 5%. L'abattement est porté à 15% pour le fonctionnaire âgé de plus de trente-cinq ans et n'ayant pas d'enfant. Le traitement du fonctionnaire ayant plus de deux enfants est déterminé en majorant le traitement de base de 15% pour le troisième enfant, et de 10% pour chacun des enfants au-delà du troisième. »¹⁶³⁷

La situation obligeait toutefois à quelques précautions afin d'éviter d'aggraver la situation des fonctionnaires : comme l'annonçait l'exposé des motifs, il était prévu « qu'en aucun cas le traitement d'un fonctionnaire ne [pourrait] être inférieur à celui dont il bénéficiait au jour de la publication de la loi »¹⁶³⁸. Cette décision impliquait donc

¹⁶³³ Fabrice CAHEN, *Lutter contre l'avortement illégal. Les politiques de la vie au défi du contrôle des mœurs. (France, 1890-1950)*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Paul-André Rosental, EHESS et INED, Paris, 2011, p. 440.

¹⁶³⁴ Maurice LAGRANGE, « L'État nouveau et les fonctionnaires [II] », *op. cit.*, p. 170-171.

¹⁶³⁵ Voir « Nice, 31 décembre 1940 » et « Nice, 2 février 1941 », Roger MARTIN DU GARD, *Journal, III : 1937-1949. Textes autobiographiques, 1950-1958*, édition établie, présentée et annotée par Claude Sicard, Paris, Gallimard, 1993, p. 370-379 (citation p. 371).

¹⁶³⁶ Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, sur le statut des fonctionnaires, *op. cit.*

¹⁶³⁷ Loi n°3981 du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils, *op. cit.*, p. 4216.

¹⁶³⁸ Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, sur le statut des fonctionnaires, *op. cit.*, p. 4210-4211. Disposition contenue dans l'article 99 de la loi (p. 4216).

que les abattements et majorations ne seraient mis en œuvre qu'après une revalorisation générale des traitements qui, elle-même, n'était pas vraiment à l'ordre du jour. D'autant que d'autres mesures natalistes et familialistes, propres à entraîner une augmentation des dépenses de personnel, étaient prévues par le statut. En effet, dans la liste des indemnités qui s'ajoutaient au traitement, figurait une indemnité de résidence, classiquement « destinée à tenir compte des différences du coût de la vie suivant les localités » mais dont le montant serait amené, ici encore, à varier « selon la situation de famille ». De surcroît, l'article 46 disposait que l'avancement des fonctionnaires serait, lui aussi, impacté par le nombre d'enfants : l'ancienneté nécessaire à l'avancement d'échelon serait ainsi majorée « pour charges de famille à raison d'un an par enfant à partir du troisième », la majoration devant intervenir « au moment de la naissance de l'enfant »¹⁶³⁹. Comme l'explique Marc Olivier Baruch, ce dispositif, élaboré par Maurice Lagrange et Pierre Josse – conseiller d'État, président de la première sous-section du contentieux, ce dernier avait été nommé rapporteur général du projet de statut devant le Conseil d'État¹⁶⁴⁰ – correspondait à la volonté du régime de « faire de la production d'enfants pour la Patrie une partie intégrante du service que le fonctionnaire devait au pays »¹⁶⁴¹.

Un peu plus de trois semaines plus tard, le directeur du Budget attira l'attention du ministre sur « les problèmes » que posait l'application de ces mesures. Il soulignait en effet que si l'article 112 disposant d'une entrée « en vigueur à une date qui [serait] fixée par décret » pouvait laisser penser qu'il n'y avait pas « d'urgence particulière et que les choses [pouvaient] demeurer en l'état, au moins pendant un certain temps », c'était sans compter : d'une part sur le fait que les « fonctionnaires chargés de famille » ne manqueraient pas de demander que les « intentions généreuses de la loi passent le plus rapidement possible dans le domaine des faits » ; et d'autre part sur celui que « si les abattements subis par les ménages stériles et les célibataires [n'étaient] pas rapidement appliqués », il serait, « au fur et à mesure que le temps [passerait], de plus en plus difficile de les mettre en vigueur ». Il indiquait néanmoins :

« Si, au contraire, une amélioration des traitements – sous une forme à déterminer – permettait dès maintenant d'imputer en tout ou partie des abattements prévus par le statut sur la majoration ainsi accordée, un premier pas serait fait dans la voie de l'application. »

¹⁶³⁹ Loi n°3981 du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils, *op. cit.*, p. 4213 et 4216.

¹⁶⁴⁰ « Pierre Louis Josse (1895-1979) » dans Roland DRAGO, Jean IMBERT, François MONNIER et Jean TULARD (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État, 1799-2002*, *op. cit.*, p. 514-515 (la notice ne fait aucune mention du rôle de Pierre Josse dans l'élaboration du statut) ; à ce sujet, on pourra se reporter à Philippe FABRE, *Le Conseil d'État et Vichy : le contentieux de l'antisémitisme*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 198 ; ainsi qu'à Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 466-467, qui souligne les « accents lyriques » du conseiller d'État lorsqu'il défendit le projet de traitement familial devant le Conseil d'État, auquel il « était particulièrement attaché ».

¹⁶⁴¹ Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 467.

Le principal problème concernait la mesure du coût que représenterait une telle transformation du mode de calcul des traitements. Ainsi, il semblerait qu'aucune analyse de la question n'ait précédé l'adoption de ces dispositions dans le statut. Charles Gourdin précisait en effet que, si les statistiques dont la direction disposait n'avaient « pas du tout été conçues en vue de semblables supputations », elle laissaient entrevoir la possibilité d'une « opération blanche » où les abattements viendraient compenser les majorations. Il notait toutefois qu'en réalité, tout chiffrage de la dépense correspondant au traitement familial – pour les « 900 000 fonctionnaires et assimilés » qu'il prenait en considération – relèverait de la « fantaisie ». En outre, le directeur du Budget ajoutait qu'une telle opération, si la réforme s'avérait efficace, ne manquerait pas d'avoir « d'heureux effets sur la natalité » et donc de s'avérer plus coûteuse. Partisan du statu quo, il n'en conseillait pas moins au ministre de ne pas se contenter de petites revalorisations symboliques¹⁶⁴². Le ministère des Finances reporta ainsi l'application du traitement familial à plus tard, mais pas celle du « réaménagement sur une base familiale du tarif d'indemnités de résidence »¹⁶⁴³.

Revenant sur cette situation deux ans plus tard, Maurice Lagrange considérait qu'aucune des « difficultés » qui se posaient à l'application pleine et entière du statut n'était « insurmontable » à condition que se manifesta une « volonté d'aboutir » qu'il regrettait de ne pas trouver « dans les grandes administrations, attachées à leurs traditions et peu soucieuses de tenter des expériences », notamment au ministère des Finances¹⁶⁴⁴. Conservée dans les archives de la section des études générales de la vice-présidence du Conseil, une note relative à « la mise en application du traitement familial des fonctionnaires » semble confirmer cette analyse puisqu'elle témoigne d'une réelle obstruction des Finances :

- « 1. La loi du 14 septembre 1941 portant statut des fonctionnaires a posé le principe du traitement familial.
2. Dans le rapport du 31 octobre 1941, présentant au chef de l'État divers textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires, on lit : « La réalisation de l'institution d'un traitement familial pose des problèmes complexes qui, pour être équitablement résolus, exigent une étude approfondie. La solution interviendra au cours de l'année 1942 ».
3. Le 22 novembre 1941, le vice-président du Conseil adressait au ministre des Finances une lettre lui demandant de lui faire connaître le service chargé de l'étude annoncée. Le 30 décembre 1941, il rappelait la lettre précédente en ajoutant une annotation manuscrite : « J'attire particulièrement l'attention de M. Bouthillier sur cette lettre. Il ne faudrait pas que les finances reprennent leurs mauvaises habitudes d'avant-guerre »¹⁶⁴⁵.

¹⁶⁴² Note sans numéro du directeur du Budget [signée Gourdin] pour le ministre, 9 octobre 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁶⁴³ Note sans numéro du sous-directeur du Budget [signée Pinou] pour le ministre, 13 octobre 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁶⁴⁴ Maurice LAGRANGE, « L'État nouveau et les fonctionnaires [III] », *op. cit.*, p. 279.

¹⁶⁴⁵ Copies de ces deux lettres figurent dans le même dossier : Lettres n°25/183/SGE et n°25/249/SGE de l'Amiral de la Flotte, ministre, vice-président du Conseil à M. le ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances, respectivement 22 et 30 décembre 1941, CARAN, F60 1428.

4. De nombreux rappels téléphoniques adressés au cabinet des Finances ont toujours reçu des réponses évasives telles que : « M. Bouthillier a répondu directement à l'Amiral sur cette question ».

Sur l'indication que l'affaire entrait dans les attributions de la Direction du Budget, une demande de rendez-vous a été faite le 12 février 1942 au Directeur, M. Gourdin. Elle a reçu un accueil négatif, avec renvoi du ministre qui, manifestement, a donné à ses services une consigne d'abstention. »¹⁶⁴⁶

Comme l'a noté Marc Olivier Baruch, la nécessaire réalisation d'une étude avait en effet été affirmée dès le 31 octobre 1941 « dans l'exposé des motifs commun à quatre lois modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires » et évoquée de nouveau dans une note de la direction du Budget en mai 1942¹⁶⁴⁷. Si je n'ai retrouvé aucune trace d'une telle étude dans les archives il est toutefois fort vraisemblable, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, qu'elle ait été envisagée dans le cadre d'une enquête sur les effectifs lancée en octobre 1941, dont la publication n'interviendrait qu'après la Libération. De fait, comme le notait ici encore Marc Olivier Baruch, « le retour de Laval, peu désireux de bouleverser la fonction publique sur le sujet sensible des traitements au nom d'arguments idéologiques, allait faire pencher la balance du côté du retour à la tradition administrative. Bientôt, le traitement familial mourrait sans avoir jamais vécu »¹⁶⁴⁸. En juillet 1942, le directeur du Budget attirait l'attention du ministre des Finances sur la nécessité de « ne rien faire, pour les fonctionnaires, qui ne soit susceptible d'être étendu, dès que les circonstances s'y [prêteraient], aux salariés privés »¹⁶⁴⁹. Deux mois plus tard, le gouvernement modifia l'article 97 du statut de façon à renoncer aux abattements en faisant du traitement du célibataire le traitement de base, et en ne prenant plus en considération que les enfants à charge. Pour Maurice Lagrange, « la réforme, véritablement révolutionnaire, décidée par les auteurs du statut – la seule à vrai dire dans l'ensemble de la loi, qui méritât ce qualificatif – [n'avait donc] pas été entièrement maintenue ». Mais « la politique familiale, fondement de l'État nouveau » avait quand même « trouvé quelques substantielles applications dans la fonction publique », en particulier avec la prise en considération de la situation familiale dans les indemnités de résidence¹⁶⁵⁰. De telle sorte que, dans une étude sur l'évolution des traitements depuis 1939 présentée le 16 juin 1943 à la Société de statistique de

¹⁶⁴⁶ Note sur la mise en application du traitement familial des fonctionnaires, 13 février 1942, CARAN, F60 1428.

¹⁶⁴⁷ Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 470 ; voir aussi Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, Vichy le 31 octobre 1941 [signé par Darlan et Bouthillier], *Journal officiel*, 1^{er} novembre 1941, p. 4730-4731.

¹⁶⁴⁸ Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 471.

¹⁶⁴⁹ Note pour le ministre concernant l'amélioration du sort des fonctionnaires (signée Gourdin), 22 juillet 1942, CAEF, Fonds Cabinets, 1A401.

¹⁶⁵⁰ Maurice LAGRANGE, « L'État nouveau et les fonctionnaires [II] », *op. cit.*, p. 172. Il s'agit de la loi n°4633 du 31 octobre 1941 relative à l'attribution d'indemnités de résidence familiales aux fonctionnaires et agents de l'État, *Journal officiel*, 1^{er} novembre 1941, p. 4731. La note sur « la politique des traitements de 1939 à 1947 », *op. cit.*, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B18524, confirme cette conclusion de Lagrange.

Paris, Raymond Rivet, considérait que « le caractère familial de la rémunération » des fonctionnaires était désormais « très accentué »¹⁶⁵¹.

Une autre mesure, dont la mise en œuvre essuya un échec encore plus prononcé, se trouvait à la croisée de la politique familiale du régime et de ses mesures de lutte contre le chômage. En effet, le projet de traitement familial prévoyait que les ménages de fonctionnaires ne pourraient pas cumuler les majorations et que, si le chef de famille en bénéficiait, son conjoint subirait l'abattement de 15%¹⁶⁵². Ce faisant, le gouvernement restait cohérent avec un autre aspect de sa politique de la fonction publique qui consistait à en exclure les femmes : « à la fois parce qu'il fallait créer des vacances d'emplois et parce qu'il était persuadé que la place des femmes n'était pas dans les bureaux »¹⁶⁵³. Un peu moins d'un an plus tôt, la loi du 11 octobre 1940 relative au travail féminin avait ainsi « provisoirement interdit à compter de la publication du présent acte, l'embauchage ou le recrutement de femmes mariées » dans tous les services publics : « administrations ou services de l'État, des départements, communes, établissements publics, colonies, pays de protectorat ou territoires sous mandat, réseaux de chemin de fer d'intérêt général ou local ou autres, services concédés, compagnies de navigation maritime ou aérienne subventionnées, régies municipales ou départementales directes ou intéressées ». Une dérogation « à titre exceptionnel », pourrait être accordée par arrêté aux femmes « dont le mari n'est pas en mesure de subvenir aux besoins du ménage » (art. 2), tandis que dans les trois mois suivant la publication de la loi, les ministres devaient fixer le « pourcentage maximum des emplois » susceptibles d'être occupés par des femmes (art. 3). En outre, les femmes visées par l'article 2 qui seraient déjà en poste pourraient être placées en « congé sans solde », à l'exception des ménages ayant au moins trois enfants à charge » (art. 7), tandis que celles qui étaient âgées de plus de 50 ans seraient admises à la retraite d'office (art. 8)¹⁶⁵⁴. Si, dans la thèse qu'elle soutint en décembre 1941 sur l'accès des femmes aux fonctions publiques, Simone Verdeau insista fortement sur le caractère provisoire de cette mesure, Marc Olivier Baruch rappelle que le texte ne fixait aucun terme à ce provisoire¹⁶⁵⁵.

¹⁶⁵¹ Raymond RIVET, « L'évolution des salaires et traitements depuis 1939 », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 84, n° 5-6, Juin 1943, p. 105.

¹⁶⁵² Loi n°3981 du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils, *op. cit.*, p. 4216.

¹⁶⁵³ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 110 ; Voir aussi Hélène ECK, « Les Françaises sous Vichy. Femmes du désastre, citoyennes par le désastre ? », dans Georges DUBY et Michelle PERROT (dir.), *Histoire des femmes en Occident*, t. V : *Le XX^e siècle* (sous la direction de François Thébaud), Paris, Perrin, 2002, p. 287-323. Voir l'annexe n°5, p. 705 pour une mise en perspective de la part des femmes dans la population active au cours de la première moitié du XX^e siècle.

¹⁶⁵⁴ Loi du 11 octobre 1940 relative au travail féminin, *Journal officiel*, 27 octobre 1940, p. 5447, reproduite dans Simone VERDEAU, *L'accession des femmes aux fonctions publiques*, Thèse pour le doctorat en droit soutenue en décembre 1941, Toulouse, Impr. moderne Paillès et Chataigner, 1942, p. 172-175.

¹⁶⁵⁵ Simone VERDEAU, *L'accession des femmes aux fonctions publiques* [1942], *op. cit.*, p. 175 ; Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.* n. 150 p. 149.

Les difficultés concernant les conditions d'application de cette politique se manifestèrent assez rapidement, tous les ministres ne comprenant pas de la même façon les objectifs de la loi du 11 octobre 1940. En janvier 1941, par exemple, l'attention du ministre des Finances avait été attirée sur le cas de femmes fonctionnaires entrées tardivement dans l'administration, veuves et qui, âgées de plus de 50 ans, risquaient de ne pas disposer des ressources suffisantes pour faire face à leurs charges de famille si elles étaient mises à la retraite. Tout en rappelant au secrétaire d'État à la Production industrielle que des dérogations étaient prévues par l'article 8 de la loi, il insistait sur le fait que « ces dérogations [devraient] garder un caractère très exceptionnel » et ne pouvoir être accordées « sous réserve des nécessités du service, qu'aux femmes non mariées ou dont le mari est incapable de subvenir aux besoins du ménage, et sous la condition qu'elles aient au moins un enfant à leur charge »¹⁶⁵⁶. Deux mois plus tard, à l'opposé de son collègue de la Production industrielle, le ministre secrétaire d'État à la Guerre considérait quant à lui que « la simple possibilité laissée par l'article 7 aux administrations d'éliminer les femmes mariées [était] insuffisante et devrait être transformée en obligation ». Le ministre des Finances dut alors plutôt réfréner son collègue et lui rappeler qu'il n'y avait lieu de « provoquer le départ des agents féminins en fonctions » qu'à condition de pouvoir les remplacer « par des candidats du sexe masculin » puisque « licencier des femmes qui devraient immédiatement être remplacées par des agents du même sexe, serait une mesure couteuse et inefficace »¹⁶⁵⁷. Le même jour, c'est au secrétaire d'État aux Communications – dont on a pu constater plus haut la position très critique après-guerre concernant l'augmentation des effectifs sous Vichy – qu'il fallut rappeler que « la loi du 11 octobre 1940 n'[avait] pas directement pour objet d'assurer une réduction d'effectifs devant se traduire par des suppressions d'emplois dans les diverses Administrations, mais seulement de remplacer, dans toute la mesure du possible le personnel féminin par du personnel masculin »¹⁶⁵⁸.

Dans sa thèse, achevée deux mois après l'adoption de la loi, Simone Verdeau affirmait « Cette loi a-t-elle été appliquée ? Pratiquement, non »¹⁶⁵⁹. En effet, comme l'explique Marc Olivier Baruch, les services administratifs qui mesuraient « le caractère largement chimérique » de ces dispositions ne les appliquèrent que « de manière très partielle ». Dès le début de l'été 1941, « les directions ministérielles furent autorisées à surseoir à l'application de la loi du 11 octobre 1940 », tandis que le statut disposa

¹⁶⁵⁶ Lettre n°V/136 du ministre secrétaire d'État aux Finances [signée par le directeur du Budget, Jean Jardel] au ministre secrétaire d'État à la Production industrielle et au Travail, 17 janvier 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁶⁵⁷ Lettre n°V/522 du ministre secrétaire d'État aux Finances (signée par Jardel) au ministre secrétaire d'État à la Guerre (sous-direction du Personnel civil), 6 mars 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁶⁵⁸ Lettre n°V/523 du ministre secrétaire d'État aux Finances (signée par Jardel) au secrétaire d'État aux Communications (Secrétariat Général aux PTT), 6 mars 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁶⁵⁹ Simone VERDEAU, *L'accession des femmes aux fonctions publiques* [1942], *op. cit.*, p. 177.

finalement en son article 26 que « les femmes [avaient] accès aux emplois publics, dans la mesure où leur présence dans l'administration est justifiée par l'intérêt du service »¹⁶⁶⁰. Ici encore, on ne trouve aucune analyse chiffrée de la place des femmes parmi les agents de l'État dans les archives des années 1940 à 1942. La mesure semble donc avoir été élaborée et décidée sans aucun éclairage chiffré de la population concernée, bien qu'à l'instar des questions relatives au traitement familial, celui-ci avait certainement été envisagé dans le cadre de l'enquête sur les effectifs de 1941 dont il sera question un peu plus loin. Comme pour le traitement familial, Marc Olivier Baruch note cette politique, inappliquée depuis plus d'un an, fut abrogée par la loi du 12 septembre 1942, à l'occasion du retour de Pierre Laval au gouvernement :

« On voit sur cet exemple comment l'ambition qu'avait le pouvoir de "remonter la pente du temps" dut s'effacer devant les réalités née de la guerre et de l'occupation : dans les services publics comme dans le reste de la société, le rôle des femmes était par la nature des choses appelé à s'accroître, ne serait-ce que pour occuper la place laissée vacante par le maintien en captivité d'un million d'hommes prisonniers »¹⁶⁶¹.

Faire face aux difficultés de recrutement

L'une de ces réalités concernait tout particulièrement la question des effectifs. Dans un article paru dans *Le Temps* du 19 juin 1941, André Siegfried décrivait cette situation de la façon suivante :

« Il y a actuellement un telle prolifération de bureaucratie et l'économie dirigée a tellement envahi notre système de production et d'échanges que les gens ne savent plus, en toute bonne foi, s'ils sont ou non fonctionnaires. Les organismes de contrôle, de répartition et de distribution, organismes souvent parasites, se sont si bien développés qu'un recrutement intensifié n'arrive même pas à trouver le personnel demandé. On offre alors à des jeunes, qui n'avaient même pas rêvé pareille aubaine, des traitements de début hors de proportion, sinon avec leur intelligence, du moins avec leur expérience »¹⁶⁶².

Lorsqu'il traitait de l'augmentation du nombre des fonctionnaires, le quotidien se faisait de plus en plus indulgent. Dans l'article qu'il consacra au « problème des fonctionnaires » en octobre 1941, la nécessaire création d'une « foule de service » était présentée comme allant « de soi » et l'accroissement des effectifs jugé inévitable compte tenu des difficultés rencontrées « pour bien des raisons, et notamment en raison du chômage, de renvoyer tous les fonctionnaires devenus superflus »¹⁶⁶³. Quelques mois plus tard, un nouvel article, cette fois intitulé « juste mesure », rappelait le « mal en soi » que constituait « la multiplication inconsidérée du nombre des fonctionnaires », insistait sur l'origine républicaine du phénomène et soulignait l'urgence d'une

¹⁶⁶⁰ Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 150-152.

¹⁶⁶¹ *Ibid.*, p. 153.

¹⁶⁶² André Siegfried, « Le service de l'État et de l'intérêt général », *Le Temps*, 19 juin 1941, CARAN, F60 1428.

¹⁶⁶³ « Le problème des fonctionnaires », *Le Temps*, 23 octobre 1941, *op. cit.*

compression des effectifs. Pour autant, *Le Temps* affirmait que la situation née de la défaite et des efforts du gouvernement pour « relever » les « ruines » et faire « entrer dans les faits les principes de la Révolution Nationale » entraînait « malheureusement » des augmentations d'effectifs. Pour le quotidien, s'il fallait y voir une « contradiction », celle-ci n'était qu'« apparente » et ne relevait que d'une « situation transitoire ». En attendant que la situation permette d'aller plus loin, *Le Temps* appelait à une réduction « à l'extrême minimum [des] créations d'emplois permanents »¹⁶⁶⁴. En réalité, des discours aux pratiques, les contradictions de Vichy furent multiples et l'augmentation des effectifs n'empêcha point le gouvernement de faire face à de réelles difficultés de recrutement dans certains secteurs de l'administration. C'est pourquoi les « parasites » se muèrent alors en rouage essentiel de la Révolution nationale, et leurs traitements devaient en être le reflet.

Plusieurs facteurs expliquaient ces difficultés. Comme l'a bien souligné Marc Olivier Baruch, il s'agissait pour partie de la conséquence des décisions prises en faveur des agents de l'État faits prisonniers :

« Pour l'administration, les fonctionnaires prisonniers de guerre étaient considérés comme simplement empêchés d'exercer leurs fonctions. Théoriquement toujours en activité, ils continuaient à percevoir leur traitement, et il n'était pas possible de considérer leur emploi comme vacant. Pourtant, il fallait remplir les absences effectives, ainsi d'ailleurs que les postes nouvellement créés. »¹⁶⁶⁵

La solution qui fut retenue consistait en une limitation des recrutements d'agents permanents – en pleine continuité avec le décret-loi du 1^{er} septembre 1939 n'autorisant que des recrutements provisoires – mais aussi, et surtout, en la mise en place, par une loi du 15 octobre 1940, d'un « recrutement partiel » d'agents permanents. Pour chaque concours, seule une moitié des postes devait être pourvue, l'autre devant l'être au retour des prisonniers¹⁶⁶⁶. Si cette mesure diversement appliquée selon les secteurs – des services prioritaires, polices régionales d'État ou éducation générale et sports, bénéficièrent de dérogations – elle « contribua objectivement à accroître les problèmes d'effectifs rencontrés par le pouvoir »¹⁶⁶⁷. Ces mesures n'expliquent toutefois pas l'ensemble des difficultés que l'administration de Vichy rencontra concernant le recrutement des agents de l'État. Pour prendre la mesure du phénomène, il faut revenir à la question de l'accroissement considérable des structures administratives évoquée plus haut. En effet, le développement de l'État français prit la forme d'une multiplication de structures nouvelles qui furent en partie responsables de cette situation. Dès le mois de juin 1941, Yves Bouthillier attira l'attention du vice-président du Conseil sur le fait que

¹⁶⁶⁴ « Juste mesure », *Le Temps*, 17 mars 1942.

¹⁶⁶⁵ Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 489.

¹⁶⁶⁶ Lettre n°3.550 du ministre secrétaire d'État aux Finances (signée par Henri Deroy, secrétaire général pour les Finances publiques) à Messieurs les ministres, secrétaires d'État et Contrôleurs des Dépenses Engagées, Paris, 29 novembre 1940, CARAN, F60 271.

¹⁶⁶⁷ Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 489-492.

« dans diverses Administrations et notamment dans celle des Finances, un certain nombre de fonctionnaires ont demandé leur mise en disponibilité en vue d'entrer au service des Comités d'organisation créés conformément aux dispositions de la loi du 16 août 1940, concernant l'organisation provisoire de la production industrielle ». Le ministre des Finances l'expliquait par le « niveau des rémunérations » offertes aux agents qui bénéficiaient « généralement d'un relèvement de leurs émoluments de l'ordre de 50 pour 100 et souvent supérieur ». Pour Yves Bouthillier, ces mouvements de personnel risquaient de désorganiser les services :

« Mais le départ en assez grand nombre de leurs personnels comporte pour les Administrations dans les circonstances actuelles des inconvénients très sérieux sur lesquels j'ai déjà eu l'occasion d'appeler votre attention. Cet exode risque en effet de désorganiser les Services de l'État à une époque où ils doivent faire face à une tâche accrue avec des effectifs réduits du fait des agents qui sont prisonniers.

Il convient donc, à mon avis, de prendre des mesures appropriées en vue de réduire, dans toute la mesure du possible, les départs de fonctionnaires vers les Comités d'organisation.

À cet effet, il y aurait lieu d'envisager la suppression pour les personnels de l'État de la possibilité d'obtenir leur mise en disponibilité. Ils pourraient seulement démissionner. »¹⁶⁶⁸

En septembre 1941, Joseph Barthélemy signalait à l'Amiral Darlan qu'il était saisi « de demandes de départ de plus en plus nombreuses » dont « le seul remède » ne pouvait consister qu'en une « amélioration notable de la situation matérielle du personnel placé sous [ses] ordres »¹⁶⁶⁹. Un mois plus tard, en octobre 1941, ce fut au tour de la direction de l'Enseignement primaire de faire part au ministre des Finances des difficultés rencontrées par les administrations dans le recrutement du personnel qui leur était nécessaire – ce qui se manifestait par une baisse des candidatures aux concours d'élèves instituteurs et institutrices – mais aussi « pour conserver leurs fonctionnaires (...) sollicités par des rémunérations supérieures ». Ceux-ci avaient en effet tendance à se diriger vers des emplois privés ou vers d'autres administrations, en particulier « les Chantiers de Jeunesse, la Sûreté Nationale ou les services du Commissariat Général à l'Éducation Générale et aux Sports », autant de services, parallèles aux administrations traditionnelles, créés par le nouveau régime. Pour le ministre des Finances, il ne serait « possible de mettre fin complètement » à cette situation que par une « révision générale des traitements des fonctionnaires » qui rendrait « moralement et matériellement à la fonction publique la place qu'elle n'aurait jamais dû perdre dans notre pays ». Or, pour Yves Bouthillier, le temps de cette révision n'était pas encore venu :

« Les circonstances actuelles ne permettent pas la réalisation immédiate d'une telle révision, le gouvernement s'est préoccupé de prendre dès à présent les mesures en son pouvoir pour parer à la situation et en particulier pour mettre fin à la surenchère pratiquée par certains services de création

¹⁶⁶⁸ Lettre n°V/1359 du ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances à Monsieur l'Amiral de la Flotte, ministre, vice-président du Conseil, Secrétariat Général de la Vice-présidence du Conseil, 4 juin 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁶⁶⁹ Lettre GCM/SC du Garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État à la Justice (Signée J. Barthélemy) au vice-président du Conseil, Vichy, le 11 septembre 1941, CARAN F60 272.

récente, qui font appel, pour réaliser leurs effectifs, aux agents d'autres administrations, en leur offrant des émoluments supérieurs à ceux dont ils bénéficient. »

Pour l'heure, la principale mesure du ministre des Finances pour remédier à cette situation consistait en une circulaire du 21 avril 1941¹⁶⁷⁰, qui subordonnait le « passage d'un agent d'une administration à une autre, à une autorisation expresse donnée par le ministre, vice-président du Conseil, après avis des Secrétaires d'État intéressés »¹⁶⁷¹. En effet, comme le souligne Marc Olivier Baruch, le niveau des traitements était alors « soumis à la surveillance de deux rigoureux censeurs » : le ministère des Finances bien entendu – Yves Bouthillier noterait *a posteriori* concernant la faiblesse des efforts d'amélioration du sort des fonctionnaires en 1941 : « en temps de guerre, et dans la mobilisation civile qui fixait à chacun sa tâche, le dévouement ne se paie pas »¹⁶⁷² – mais aussi l'occupant « qui estimait que la convention d'armistice lui donnait son mot à dire dans la fixation du niveau des salaires français »¹⁶⁷³. La mesure ne fut toutefois pas toujours appliquée avec rigueur. Dès novembre 1941, le secrétaire d'État à la Guerre se plaignit de la poursuite des débauchages de personnel au profit d'autres administrations¹⁶⁷⁴. Début 1942, le ministre de la Justice faisait de nouveau part de ses inquiétudes au vice-président du Conseil¹⁶⁷⁵, tandis qu'en mai ce fut au tour du secrétaire d'État aux Communications. Ce dernier était très préoccupé par de « nombreuses sorties de fonctions enregistrées depuis quatre ou cinq mois », que ce soit par « mise en disponibilité pour affaire », par « démission » ou « abandon de fonctions pur et simple ». Beaucoup d'agents des PTT souhaitaient rejoindre les services du ravitaillement, de la démographie ou la police pour une « situation matérielle nettement supérieure »¹⁶⁷⁶. Le secrétariat général du gouvernement commença par renvoyer le secrétaire d'État à la circulaire du 21 avril 1941¹⁶⁷⁷ mais, compte tenu du nombre d'abus constaté, il lui fallut ensuite rappeler à l'ensemble des membres du gouvernement la

¹⁶⁷⁰ Circulaire n°V/932 du vice-président du Conseil (signée par F. Darlan) et du ministre, secrétaire d'État aux Finances (signée par Y. Bouthillier), Vichy, 21 avril 1941, CARAN, F60 272.

¹⁶⁷¹ Lettre n°V/2996, du ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances [signée par le directeur du Budget, Gourdin] au secrétaire d'État à l'Éducation nationale et à la Jeunesse (direction de l'Enseignement primaire), 7 novembre 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁶⁷² Yves BOUTHILLIER, *Le drame de Vichy* (II), *op. cit.*, p. 322.

¹⁶⁷³ Sur cette question, voir « Traitements sous surveillance » Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 475-483 (citation p. 475).

¹⁶⁷⁴ Lettre n°2743 du secrétaire général auprès du Chef du gouvernement (signée par J. Guérard) à la direction des personnel civils du Secrétariat d'État à la Guerre, 21 mars 1942 – réponse à une lettre n°34.716 PC 2 du 13 novembre 1941, CARAN, F60 272.

¹⁶⁷⁵ Lettre n°743/SG du vice-président du Conseil à Monsieur de Garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État à la Justice, 9 février 1942, CARAN, F60 272.

¹⁶⁷⁶ Lettre n°Rd/957/R du secrétaire d'État aux Communications à Monsieur le Chef du gouvernement, Paris, 5 mai 1942, CARAN, F60 272.

¹⁶⁷⁷ Lettre n°3171/SG du secrétaire général auprès du Chef du gouvernement au cabinet du secrétaire d'État aux Communications, 19 juin 1942, CARAN, F60 272.

conduite à tenir en ce domaine en juin 1942, menaçant au passage de « sanctions contre le fonctionnaire responsable » toute « infraction aux prescriptions » de la circulaire¹⁶⁷⁸.

Bien entendu, il ne s'agissait pas d'une crise propre à entraîner une diminution des effectifs mais de difficultés à recruter des agents compétents, de telle sorte qu'au fil des mois, la question se posa dans des secteurs pourtant en plein essor. En janvier 1942, un rapport d'interrogatoire conservé dans les archives du commissariat à l'Intérieur de la France libre signalait que les effectifs de la police ayant été augmentés « dans des proportions remarquables » par Vichy, les recrues « soigneusement triées » au début avaient fait place à un recrutement « des hommes au hasard »¹⁶⁷⁹. Les candidatures chutèrent même de 60% à partir de mars 1943 par rapport aux années 1941 et 1942 – en partie du fait de la « loi du 16 février 1943 instituant le Service du Travail Obligatoire » qui aurait « tari à peu près toute source de recrutement »¹⁶⁸⁰ – conduisant, notamment, le gouvernement à abaisser la limite d'âge minimum à 20 ans moins trois mois pour le recrutement dans la gendarmerie, et à 18 ans pour celui dans la police¹⁶⁸¹.

La presse collaborationniste, qui ne manquait pas une occasion de souligner la croissance des effectifs de l'État, ne manquait pas non plus de se faire l'écho de cette crise. Ainsi, en mai 1942, Jacques Saint-Germain, qui s'interrogeait sur le devenir de la réforme administrative, dressait le constat suivant dans les *Nouveaux Temps* :

« Mal payés, mal nourris, mal logés, mal servis, les fonctionnaires sont, en outre extrêmement mal commandés. (...) Comment s'étonner, dans ces conditions, qu'un profond malaise se manifeste aujourd'hui dans nos services publics ? Que ni les ministres, ni les chefs, ni les exécutants, ni les contribuables ne soient satisfaits ? Que le recrutement administratif – et Dieu sait si on cherche à recruter – soit tragiquement déficient ? On a voulu tout bouleverser, depuis juin 1940, tout, sauf ce par quoi il fallait commencer : refaire d'abord la fonction publique, la payer mieux, lui conférer plus de dignité et d'éclat, lui donner ses vraies responsabilités, l'installer d'une manière moderne, la rajeunir profondément, la soustraire au mandarinat excessif des grands corps. Il faudra bien en finir un jour par ce commencement... »¹⁶⁸²

Dans un premier temps, toute revalorisation était inenvisageable, « tant en raison de la politique de blocage suivie par le gouvernement, que des exigences formulées à ce sujet par les occupants désireux de drainer vers l'Allemagne des salariés français mal

¹⁶⁷⁸ Circulaire n°3299/SG du Chef du gouvernement (signée par J. Guérard) et du ministre, secrétaire d'État aux Finances (signée par P. Cathala) à Messieurs les ministres secrétaires d'État et secrétaires d'État, 30 juin 1942, CARAN, F60 272.

¹⁶⁷⁹ Interrogatoire n°0011 – La Police, 16 janvier 1942, A. 1900, CARAN F60 1667.

¹⁶⁸⁰ Document n°3674 du Commissariat national à l'Intérieur de la France Libre [n°, auteur et destinataire du rapport original de septembre 1943 coupés dans le document], diffusé le 12 novembre 1943, CARAN F60 1667.

¹⁶⁸¹ Circulaire n°6762 SG du Chef du gouvernement, relative au recrutement de la Police et de la Gendarmerie, 11 novembre 1943 citée par Lettre n°27.320 T/Feud du Chef du gouvernement, aux Colonels Cdt. Les Légions de Gendarmerie, Vichy, le 17 novembre 1943, [Document n°4063 diffusé le 12 janvier 1944 par le Commissariat national à l'Intérieur de la France libre] CARAN, F60 1667.

¹⁶⁸² Jacques SAINT-GERMAIN, « Que devient donc la réforme administrative ? », *Les Nouveaux Temps*, 20 mai 1942, CARAN, F60 1666.

rémunérés »¹⁶⁸³. Le gouvernement avait donc d'abord tenté de régler le problème par la création ou la revalorisation de diverses indemnités : les lois du 31 octobre 1941 s'inscrivaient dans un tel mouvement. D'abord par l'application de la réforme du mode de calcul des indemnités de résidence sur une base familiale. Ensuite par la révision des indemnités temporaires, remplacées par un barème unique dont l'objectif était d'améliorer la progressivité des rémunérations, enfin par la création d'une indemnité de direction. L'ensemble était, selon l'exposé des motifs, destiné à contribuer à la « restauration des fonctions de commandement dans la vie administrative » tout en consacrant, par une meilleure rémunération, une autorité qui devait « être à la fois compréhensive, ferme et clairvoyante »¹⁶⁸⁴. En outre, les créations d'indemnités se poursuivirent avec une « "indemnité de fonction" attribuée au personnel des corps d'inspection, du Conseil d'État, de la Cour des Comptes et aux cadres supérieurs des administrations centrales ne bénéficiant pas de l'indemnité de direction, ainsi qu'aux membres du corps enseignant » puis une « indemnité de technicité », attribuée à des agents de la Production industrielle, des Ponts et Chaussées, des PTT, etc. En 1942, le gouvernement procéda aussi à « quelques surclassements dans les échelles de traitement », pour le personnel enseignant notamment (hors enseignement supérieur)¹⁶⁸⁵, tandis que les délais d'avancement furent réduits pour certaines catégories de personnel, les rédacteurs d'administration centrale en particulier¹⁶⁸⁶. C'est aussi dans cette « politique des petits pas »¹⁶⁸⁷ que s'inscrivait la tentative d'amélioration du sort des auxiliaires évoquée plus haut par la mise en place d'un régime spécial de rémunération, préconisé en juillet 1942¹⁶⁸⁸ par le directeur du Budget et mis en œuvre en septembre 1942 – la mesure étant censée correspondre à une première avancée vers la création de la catégorie des « employés de l'État »¹⁶⁸⁹. En outre, il s'agissait aussi d'une réponse aux inquiétudes de plus en plus fréquentes concernant les conséquences des difficultés relatives au recrutement : Marc Olivier Baruch note en effet qu'en mai 1942, « les préfets s'inquiétaient aussi de la présence dans les bureaux "d'auxiliaires mal recrutés parce que mal payés" »¹⁶⁹⁰. Dans la note relative à la situation financière

¹⁶⁸³ Note sur « la politique des traitements de 1939 à 1947 », *op. cit.*, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B18524.

¹⁶⁸⁴ Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, Vichy le 31 octobre 1941, *op. cit.*, p. 4730.

¹⁶⁸⁵ Note sur « la politique des traitements de 1939 à 1947 », *op. cit.*, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B18524.

¹⁶⁸⁶ Lettre n°2623 du ministre, secrétaire d'État aux Finances (signée par P. Cathala) à Messieurs les ministres secrétaires d'État et secrétaires d'État, et Contrôleurs des dépenses engagées, Paris, le 5 juin 1942, CARAN, F60 272.

¹⁶⁸⁷ Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 481.

¹⁶⁸⁸ Note concernant l'amélioration du sort des fonctionnaires, 22 juillet 1942, *op. cit.*, CAEF, Fonds Cabinets, 1A401.

¹⁶⁸⁹ Note sur « la politique des traitements de 1939 à 1947 », *op. cit.*, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B18524.

¹⁶⁹⁰ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 295. L'auteur cite la synthèse des rapports mensuels des préfets de mai 1942 (AN F1cIII 1198), note 84 p. 608.

qu'il rédigea pour le ministre, en mai 1942, le directeur du Budget notait ainsi que l'accroissement considérable des dépenses de personnel résultait « des renforcements d'effectifs exigés par les nouvelles attributions de l'État » mais aussi en grande partie « d'améliorations de traitements ». Il considérait en effet qu'un « effort important [avait] donc déjà été réalisé en faveur des agents de l'État », mais il affirmait au passage que « la revalorisation de leurs traitements [restait] une question d'actualité ». Il en voulait pour preuve que le « décalage entre rémunérations publiques et privées [s'était] accentué depuis 1936 jusqu'à conduire à une véritable rupture d'équilibre, surtout sensible dans les échelons moyens et supérieurs de la hiérarchie ». En outre, il ajoutait que la constitution des cadres des services nouveaux créés au sein de l'administration ou à ses marges s'était bien faite sur la base d'une amélioration « de la situation particulière des fonctionnaires » qu'ils employaient. Pour le directeur du Budget, « au fur et à mesure que le problème devenait plus complexe, un malaise général se [discernait] », une solution était donc « souhaitable » du point de vue des traitements¹⁶⁹¹. Le contrôle de la croissance des effectifs et des dépenses de personnel passait alors au second plan, la maîtrise des dépenses publiques devant plutôt être orientée, pour le directeur du Budget, vers la réduction des crédits de matériel et de travaux¹⁶⁹².

Le fait est que, compte tenu de la situation, la revalorisation devenait de plus en plus nécessaire. Comme l'explique Marc Olivier Baruch :

« La politique de la fonction publique ne prenait en effet son plein sens que si son volet juridique, le statut, se trouvait complété par un volet financier, qui poursuivait un double objectif : montrer d'une part que le gouvernement avait les moyens de tenir sa promesse d'assurer à la fonction publique la "dignité" indispensable à l'exercice de sa mission, et d'autre part que le zèle qu'il attendait de ses serviteurs saurait être récompensé de manière concrète. »¹⁶⁹³

Des observateurs pourtant bien disposés envers le régime se faisaient en effet de plus en plus critiques. Cela avait commencé dès 1941 comme permettait de le constater l'article André Siegfried cité *supra*¹⁶⁹⁴, deux ans plus tard ce fut au tour de *France. Revue de l'État nouveau*. L'objectif de cette revue fondée en mai 1942 était « d'étudier régulièrement l'application aux faits de la doctrine du Maréchal »¹⁶⁹⁵. Une section était presque systématiquement consacrée à « l'État Nouveau », rubrique dont la tonalité avait été donnée dès le premier numéro, avec la publication d'une lettre présentée par la rédaction comme celle « de l'un de nos amis, haut fonctionnaire » dont l'exergue annonçait la couleur : « Une administration trop souvent désinvolte et parfois incapable.

¹⁶⁹¹ Note n°2.023 du 11 mai 1942, *op. cit.*, CAEF, Fonds Cabinets, 1A032.

¹⁶⁹² *Ibid.* et Note au sujet de la préparation du projet de budget de l'exercice 1943, sans date, sans signature [dossier « direction du Budget], CAEF, Fonds Cabinet, 1A401.

¹⁶⁹³ Marc Olivier BARUCH, « Servir l'État français », *op. cit.*, p. 478-479.

¹⁶⁹⁴ André Siegfried, « Le service de l'État et de l'intérêt général [19 juin 1941] », *op. cit.*

¹⁶⁹⁵ Adrien BAGARRY et Gabriel JEANTET, « Parallèle de départ », *France. Revue de l'État Nouveau*, n°1, mai 1942, p. 3-14.

Maréchal Pétain, 17 juin 1942 ». L'auteur du texte notait que si l'objectif principal du nouveau régime, tant sur le « plan politique » que sur le « plan moral » était de « ressusciter la vraie France ensevelie sous les ruines de son régime d'hier », il ne fallait pas perdre de vue que « derrière la façade des gouvernements au pouvoir » il y avait « l'administration qui se targuait volontiers de diriger le pays », et qui « à peu de chose près » était toujours la même puisque malgré « toutes ses tares », le régime avait dû s'appuyer sur elle pour fonder l'État nouveau « au lendemain du désastre ». Il en appelait à une réforme qui permette de mener à bien une réelle épuration, soulignant toute la confiance qu'il avait en l'action du « nouveau Chef de gouvernement, qui [avait] donné de si fréquentes preuves de son courage civique »¹⁶⁹⁶. Dans sa quatorzième livraison, la revue publia un article consacré à la question de la « revalorisation de la fonction publique » qui se faisait l'écho des nouvelles positions du gouvernement à ce sujet. Seul le « profane » était désormais « trop souvent porté à dénigrer cette machine, à la fois monumentale dans sa constitution et inquisitoriale dans son fonctionnement qu'il dénomme dédaigneusement l'administration ». Pour l'auteur de l'article, Louis de Ginestel, il fallait entrer « dans le domaine du concret » pour dresser le constat suivant :

« L'administration est mauvaise parce qu'il y a trop de fonctionnaires indifférents, trop d'auxiliaires et très peu de titulaires (je connais plusieurs bureaux où on ne compte que trois titulaires pour 16 auxiliaires. Et si ces derniers sont trop nombreux, c'est uniquement parce que les avantages qui sont accordés à ceux qui entrent réellement dans la carrière sont trop minces. »

Pour améliorer le fonctionnement de l'administration, la solution ne consistait donc plus en une correction des « tares » des bureaux de l'ancien régime, il s'agissait plutôt de « faire passer dans ce grand corps amorphe un souffle jeune, sain, générateur de vie et d'activité neuve. Un moyen : revaloriser la fonction publique ». La « réduction du nombre des fonctionnaires » était toujours présentée comme une « solution au marasme », mais il était désormais considéré comme nécessaire de l'accompagner d'une « sélection plus sérieuse » et d'une contrepartie : « une échelle des traitements mieux appropriée au coût de la vie »¹⁶⁹⁷.

Face à ce qui devint peu à peu une réelle crise de recrutement et compte tenu d'une accélération de la hausse des prix¹⁶⁹⁸, la nécessité d'une levée du blocage des salaires s'imposa peu à peu comme la dernière solution envisageable. Cette levée fut obtenue des Allemands en juillet 1943 et le gouvernement s'engagea alors immédiatement dans une révision globale des traitements¹⁶⁹⁹. Cette politique se traduisit par l'adoption d'une

¹⁶⁹⁶ « La Révolution Nationale et les bureaux », *France. Revue de l'État Nouveau*, n°1, mai 1942, p. 238-244.

¹⁶⁹⁷ Louis de Ginestel, « Revalorisation de la fonction publique », *France. Revue de l'État Nouveau*, n°14, octobre 1943, p. 35-38.

¹⁶⁹⁸ Note sur « la politique des traitements de 1939 à 1947 », *op. cit.*, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B18524.

¹⁶⁹⁹ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 465-467.

loi relative à la classification générale des traitements le 3 août 1943¹⁷⁰⁰. L'exposé des motifs, signé par Pierre Cathala, soulignait qu'il s'agissait de « substituer l'ordre au désordre » et de réduire les près de 400 échelles existantes à 30 échelles principales (celles-ci se décomposant parfois en sous-échelles, ce qui explique que l'on rencontre parfois la mention des « soixante échelles » de 1943). L'opération avait, en outre, été réalisée « avec la préoccupation d'assurer à tous les fonctionnaires un relèvement, de quotité variable » compris entre 20% et 25%¹⁷⁰¹. Cette loi fut appliquée, avec une célérité qui varia selon les administrations, entre l'automne 1943 et le printemps 1944 : « tout se passait comme si, à mesure que le désordre extérieur grandissait, l'ordre éternel de la chose administrative se devait d'être entretenu »¹⁷⁰².

3. Apprendre à compter pour mesurer la fonction publique ?

S'il est un domaine où les ambitions du régime rencontrèrent plus de réussite que dans celui de la politique de la fonction publique, c'est bien dans celui de la construction d'un véritable appareil statistique d'État. Avec la création du Service national des statistiques, l'organisation de la statistique administrative française se trouva dotée de tout ce qui avait été réclamé au cours des décennies précédentes : ateliers mécanographiques ; personnel en nombre important ; couverture du territoire *via* des directions régionales... Si, en cela, cette période s'inscrit dans la continuité des années précédentes, au cours desquelles un tel renforcement avait été maintes fois réclamé, elle constitue toutefois aussi une rupture : tant par les conditions dans lesquelles cet appareil fut construit, que par les objectifs initiaux qui étaient poursuivis. De surcroît, ce fut bien le cadre spécifique du régime qui permit aux promoteurs d'un tel renforcement d'aboutir. Si ces transformations donnèrent naissance à une « contribution à la statistique des fonctionnaires », la synchronisation entre politique et mesure de la fonction publique n'est toutefois qu'apparente.

« Boulimie d'informations statistiques » et poursuite des réflexions organisationnelles

Tandis que l'État étendait son périmètre d'intervention, les besoins des décideurs en informations chiffrées se firent plus importants. Centrale concernant le processus de

¹⁷⁰⁰ Loi n°445 du 3 août 1943 relative à la classification générale des traitements des fonctionnaires civils de l'État, *Journal officiel*, 4 août 1943, p. 2030-2031.

¹⁷⁰¹ Selon une lettre du ministre des Finances (Lepercq) au président de la commission des finances de l'Assemblée consultative provisoire, Paris, sans date [fin septembre ou octobre 1944], CAEF, Fonds Budget, PCM, B33553 et la note sur « la politique des traitements de 1939 à 1947 », *op. cit.*, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B18524.

¹⁷⁰² Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 465 et 467.

« conversion » de l'État à l'économie étudiée par Michel Margairaz¹⁷⁰³, la période couverte par le régime de Vichy fut aussi celle d'un développement considérable de l'appareil statistique. Celui-ci était à la fois une manifestation supplémentaire du développement de l'État et l'une des conséquences de l'accroissement de ses interventions économiques. En effet, comme l'explique Béatrice Touchelay, « la situation de pénurie, l'organisation de la répartition et celle de la démobilisation » entraînèrent un « besoin immédiat de données quantifiées » qui conduisit le nouveau régime – « pour satisfaire sa boulimie d'informations » – à multiplier enquêtes, fichiers et à accorder aux organismes statistiques des crédits sans aucune commune mesure avec ceux dont ils avaient bénéficié auparavant¹⁷⁰⁴. Ce renforcement, qui naquit de besoins accrus par les options dirigistes privilégiées par le gouvernement avait, en outre, été rendu possible par l'accession au pouvoir d'une génération de technocrates qui, depuis les années 1930, étaient convaincus de l'importance de l'information statistique dans les processus de décision économique. Michel Margairaz souligne ainsi qu'en « matière économique », le nouveau régime éleva « d'un échelon » des membres parmi les « plus prestigieux de l'inspection des Finances ou de Polytechnique », offrant à « cette élite administrative » des « responsabilités politiques, prolongeant ainsi les tendances de la III^e République finissante », comme en témoigne, pour l'historien, les cas d'Yves Bouthillier, de Jean Berthelot et de Jean Bichelonne. En outre, « le gonflement de l'appareil dirigiste [renforça] le poids des hauts fonctionnaires à la tête des grandes directions »¹⁷⁰⁵. Ce phénomène ayant déjà fait l'objet d'une abondante bibliographie, il n'est pas nécessaire d'y revenir ici¹⁷⁰⁶. Il me semble toutefois utile de citer ici François Bloch-Lainé, haut fonctionnaire entré à l'inspection des Finances en 1936, qui relata à plusieurs reprises son retour à Paris en août 1940 une fois démobilisé et affecté au

¹⁷⁰³ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, *op. cit.*

¹⁷⁰⁴ Béatrice TOUCHELAY, « L'émergence des statistiques du travail [1891-1967] », *op. cit.*, p. 55 ; cette « boulimie d'informations » statistiques a également très bien été présentée et analysée dans Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHELAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, Paris, Document multigraphié, 1998 ; et, surtout, dans Béatrice TOUCHELAY, *L'INSEE des origines à 1961 : évolution et relation avec la réalité économique, politique et sociale*, Thèse de doctorat en histoire économique, sous la direction d'Albert Broder, Université Paris XII, Paris, 1993, p. 38-132.

¹⁷⁰⁵ Michel MARGAIRAZ, « L'État et la décision économique : contraintes, convergences, résistances », dans Jean-Pierre AZÉMA et François BÉDARIDA (dir.), *Le régime de Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, p. 336-337.

¹⁷⁰⁶ Dès 1972, Robert Paxton avait consacré quelques développements aux « techniciens » : Robert O. PAXTON, *La France de Vichy*, *op. cit.*, p. 312-320 ; parmi les travaux d'histoire économique qui ont traité de cette question, on pourra consulter, Richard F. KUISEL, *Le Capitalisme et l'État en France*, *op. cit.* (en particulier les chapitres V et VII, respectivement sur Vichy et la Résistance) ; ainsi que, bien entendu, Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, *op. cit.* ; Marc Olivier BARUCH et Vincent GUIGUENO (dir.), *Le Choix des X. L'École Polytechnique et les polytechniciens, 1939-1945*, Paris, Fayard, 2000 analyse les parcours de polytechniciens qui choisirent de se mettre au service de Vichy ou de la Résistance ; tandis que Vincent DUBOIS et Delphine DULONG (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2000 permet de resituer la notion dans le temps long (un chapitre, par François Rouquet, est consacré à « la technocratie sous Vichy » (p. 55-75).

ministère de la Production industrielle, dont Jean Bichelonne était alors le secrétaire général. Ce témoignage permet en effet de prendre toute la mesure de ce qui se joua au moment du changement de régime, tant d'un point de vue général que sous l'angle, plus restreint, de l'appareil statistique :

« Là, on m'embauche et on me met à la disposition de Bichelonne, qui immédiatement me propose un travail qui me séduit. Il s'agissait de faire un grand inventaire de l'industrie française, par questionnaires envoyés aux chefs d'entreprise, pour avoir enfin des statistiques fiables. Or, dans les années précédant la guerre, j'avais, avec beaucoup d'autres – en particulier Alfred Sauvy, que je retrouve d'ailleurs à cette occasion-là –, déploré l'insuffisance de notre appareil statistique. Je me mets donc à préparer le questionnaire, je l'apporte à Bichelonne et je lui dis que ce qui me préoccupe c'est que je ne vois pas comment nous allons arriver à réaliser tout cela sans que les Allemands le sachent. Bichelonne me répond aussitôt : "Que voulez-vous dire ? Nous faisons ce travail à la fois pour les autorités d'occupation et pour nous-mêmes." Je suis allé très vite demander refuge à la Direction de la comptabilité publique, où l'on ne faisait rien qui intéressât les occupants directement.

Je crois que, parmi les techniciens de l'administration et des grandes entreprises, qui avaient déjà à cette époque la même formation et par conséquent des aspirations comparables, beaucoup se sont dit : "Après ce grand coup sur la tête, pourquoi ne pas essayer de faire tout de suite des choses qui ressemblent aux réformes que nous souhaitions avant la guerre ?" »¹⁷⁰⁷

Un tel témoignage, bien que très postérieur aux faits relatés, fait écho à celui, contemporain, de l'ancien chef du cabinet du ministre du Commerce et de l'Industrie en 1938-1939 qui ne fit pas tout à fait le même choix. Dans une intervention relative aux « statistiques industrielles dans le cadre de la nouvelle organisation économique » faite à la Société de statistique de Paris en 1943, Louis Dufaud-Perès revint ainsi sur l'importance de l'information statistique du gouvernement. Devenu directeur-adjoint à la Production industrielle en 1941, il avait été détaché à l'OCRPI en 1943¹⁷⁰⁸ et insistait alors sur le fait que – bien qu'« indispensable en période d'économie libérale » et en dépit des efforts d'Alfred Sauvy (soulignés avec insistance par l'orateur) – la documentation statistique industrielle n'avait pas été prise assez au sérieux pendant les années trente tandis que « dans un régime d'économie dirigée » elle était devenue une « impérieuse nécessité », de telle sorte qu'elle « s'imposa d'une façon toute spéciale comme base de la répartition »¹⁷⁰⁹.

¹⁷⁰⁷ François BLOCH-LAINÉ, Patrick FRIDENSON, Richard F. KUISEL, Michel MARGAIRAZ, Philippe MIOCHE et Henry ROUSSO, « Vichy entre l'archaïsme et la modernité, table ronde », dans Jean-Pierre AZÉMA et François BÉDARIDA (dir.), *Le régime de Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, p. 367 ; l'anecdote figure aussi (dans une formulation légèrement différente) dans François BLOCH-LAINÉ et Claude GRUSON, *Hauts fonctionnaires sous l'Occupation*, Odile Jacob, 1996, p. 23 ; ainsi que dans François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, entretiens avec Françoise Carrière, Paris, Le Seuil, 1976, p. 55-56.

¹⁷⁰⁸ Régis BOULAT, *Jean Fourastié, un expert en productivité. La modernisation de la France (années trente - années cinquante)*, Besançon, Presses Universitaires de Franche-Comté, 2008, p. 43.

¹⁷⁰⁹ François CHAPEL et Louis DUFAUD-PERÈS, « Les statistiques industrielles dans le cadre de la nouvelle organisation économique », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 84, n° 1-2, Février 1943, p. 12.

Le phénomène s'inscrivait dans un mouvement plus général qui, bien entendu, ne se limitait pas aux administrations économiques et aux services statistiques¹⁷¹⁰. Marc Olivier Baruch a bien montré que dès l'été 1940, puis de nouveau après « l'installation au pouvoir de Darlan et de son équipe "technocratique" », les projets de réformes organisationnelles de l'administration s'étaient multipliés. Œuvres de « hauts fonctionnaires des cercles modernisateurs de l'avant-guerre », des « techniciens de la chose publique » qui étaient « désormais soucieux de donner au régime autoritaire ses nécessaires organes de commandement et de coordination », ces derniers ne se soldèrent toutefois pas par des réalisations nombreuses. Comme l'historien le précise d'emblée, « lorsque Darlan quitta le pouvoir, à la mi-1942, les volontés de réorganisation administratives proclamées depuis l'été 1940 avaient fait plus de déçus que d'heureux ». Il s'était en effet principalement agi d'organiser une meilleure coordination de l'activité gouvernementale, à travers deux mesures. D'une part, la généralisation des secrétaires généraux des ministères, qui devaient être érigés en responsables administratifs de la marche des services. D'autre part, la réforme du secrétariat général de la vice-présidence du Conseil, qui devait permettre à Darlan d'exercer effectivement ses fonctions de « premier des ministres », chargé de diriger et contrôler l'action des membres du gouvernement. Compte tenu des oppositions qu'elles rencontrèrent, tant au sein de l'administration que dans l'entourage du Maréchal Pétain, les deux mesures furent que des demi-réussites, sinon des échecs complets¹⁷¹¹. En parallèle, tout au long de l'existence du régime, les réflexions organisationnelles entamées avant la guerre se poursuivirent, voire s'accrochèrent, tant au sein d'institutions anciennes que dans des organismes nouveaux dont l'un des objectifs explicites était d'éclairer le nouveau régime en ce domaine.

Ainsi, la « commission d'étude des administrations publiques » du Comité national de l'organisation française (CNOF) – forte d'une centaine de membres¹⁷¹² – reprit ses

¹⁷¹⁰ Ni même à la seule sphère publique. Ainsi, Béatrice Touchelay a montré la façon dont « l'organisation, jusqu'alors maître mot de cercles étroits de réformateurs, devient un impératif général pour tenter de s'adapter » aux conditions nées de la défaite et de l'occupation. Vichy constituait alors une période d'accélération de la normalisation comptable des entreprises par la réalisation du premier plan comptable général entre avril 1941 et mars 1942. Voir : Béatrice TOUCHELAY, *L'État et l'entreprise. Une histoire de la normalisation comptable et fiscale à la française*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 175-198.

¹⁷¹¹ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 171-189 ; sur le secrétariat général à la vice-présidence du Conseil, on pourra consulter Francesco BONINI, *L'histoire d'une institution coutumière : le Secrétariat général du gouvernement de la République française (1934-1986)*, Thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Jean-Louis Quermonne, Institut d'études politiques de Paris, 1987, p. 154-181 ; en 1942, Pierre Tissier qualifiait la multiplication des secrétaires généraux de changement structurel le plus important dans l'administration de Vichy Pierre TISSIER, *The Government of Vichy*, op. cit., p. 133.

¹⁷¹² La séance plénière de la commission des administrations publiques tenue au cours de l'exercice 1942-1943 (la date précise n'est pas indiquée) avait rassemblé « 136 auditeurs », se plaçant ainsi « en tête du classement de ces manifestations ». Rapport moral présenté par le secrétaire général (Louis Péhuet) à l'assemblée générale du CNOF le 18 novembre 1943, CNOF. Recueil : rapports présentés à l'assemblée générale, BnF, 4 WZ 12252.

travaux (interrompus depuis juillet 1939), lorsque Georges Meyer, chef de service à la Chambre des députés lorsqu'il avait intégré le CNOF en 1937, en pris la présidence en 1942. Ceux-ci aboutirent à la tenue de journées d'études relatives à « l'organisation dans les administrations publiques » à Paris les 17 et 18 mars 1944. Les travaux de la commission avaient réuni au moins une trentaine de membres au cours des années 1942 à 1944 et les journées d'études occasionnèrent la présentation de quarante-huit mémoires portant sur trois thématiques : la documentation administrative ; le service d'organisation ; la direction du personnel. Dans l'allocution conclusive qu'il prononça le 18 mars, Georges Meyer, rapporteur général de ces journées, constatait un accroissement de l'intérêt de nombreux fonctionnaires – « les chefs » précisait-il – pour la réforme administrative que préconisait le CNOF afin d'arriver à une « meilleure organisation des services publics ». En outre, témoignage de leur succès pour l'orateur, le CNOF avait reçu, à cette occasion 448 adhésions¹⁷¹³ :

« De tout cela, nous nous félicitons, car cela témoigne que les esprits sont de plus en plus perméables aux idées d'organisation scientifique du travail et qu'il se crée peu à peu une atmosphère favorable aux progrès de la réforme que nous souhaitons ».

Il n'était toutefois pas aussi optimiste en ce qui concerne « la pauvreté de la documentation des services publics, quel que soit le domaine considéré » mise en lumière par les mémoires présentés au cours de ces deux journées. Georges Meyer insistait en effet sur le « rôle capital de la documentation [statistique notamment, mais pas seulement] dans l'État », puisque l'on « ne décide bien que de ce que l'on connaît bien »¹⁷¹⁴. Parmi les nombreux rapports présentés – qui firent l'objet d'une publication en 1945 – Gaston Duon exposa une analyse du rôle de la statistique dans la documentation des services publics et Pierre Chatenet un projet de service central des fonctionnaires de l'État. Ces deux exposés méritent plus particulièrement d'être mentionnés ici car ils témoignent de l'intérêt concomitant des organisateurs pour les questions d'amélioration des moyens d'informations statistiques de l'État et des outils de coordination de la politique de la fonction publique. Le premier, statisticien entré à la SGF en 1937 et grand spécialiste des statistiques du logement, se faisait le chantre d'un éclairage chiffré de la « conduite des affaires publiques » :

« Il semble que tout organe législatif, tout service administratif dont chaque manifestation est une règle, un arrêt, une décision, ne saurait refuser la lumière d'une documentation indispensable, et, en particulier, d'une connaissance chiffrée des faits quand les documents numériques existent ».

Pour Gaston Duon, si les efforts devaient être poursuivis, depuis 1941 la situation s'améliorait, moins grâce à la constitution d'un grand Service national des statistiques

¹⁷¹³ Selon le rapport moral du secrétaire général (Louis Péhuet) à l'assemblée générale du 20 novembre 1944, il s'agit en fait du nombre de participants aux journées d'études : « 448 auditeurs ayant souscrit », CNOF. Recueil : rapports présentés à l'assemblée générale, BnF, 4 WZ 12252.

¹⁷¹⁴ Georges MEYER, « Conclusions générales des journées d'études », dans *L'organisation dans les administrations publiques*, journées d'études du Comité National de l'Organisation Française des 17 et 18 mars 1944, Paris, CNOF, 1945, p. 257-264 (citations p. 257 et 259).

(« la valeur d'un télescope ne dépend pas seulement de ses dimensions, mais surtout de la qualité de son miroir ; les montagnes de chiffres ne valent que par l'esprit qui sait en démêler l'aspect caractéristique et en présenter une description synthétique utilisable ») qu'en vertu du renforcement, en son sein, de l'Institut de la conjoncture d'Alfred Sauvy¹⁷¹⁵. Pierre Chatenet, auditeur au Conseil d'État, plaidait quant à lui pour la constitution d'un « service central à compétence générale », un « organe unique de direction » de la gestion du personnel de l'État, conséquence de « l'unification » opérée par les lois du 14 septembre 1941 portant statut et organisation des cadres. Pour l'orateur, il s'agirait là de « l'instrument indispensable d'une politique de la fonction publique, politique qui, jusqu'à présent n'existe pas ». Pierre Chatenet considérait qu'un tel service devrait être principalement chargé des questions de formation et de recrutement des fonctionnaires, de la gestion de leurs carrières, des questions de discipline. Surtout, comme en écho aux propositions de Maurice Lagrange de soustraire le contrôle des dépenses et des effectifs au ministère des Finances évoquées plus haut, il envisageait la « réintégration des problèmes financiers de la fonction publique, dans le problème plus vaste d'une politique de la fonction publique » par les transferts des attributions de la direction du Budget en matière de traitements et pensions au dit service central¹⁷¹⁶. Concluant ces journées, le rapporteur Georges Meyer insista lui aussi sur « l'opportunité de la création » d'un tel service central. Comme en écho aux difficultés rencontrées par les administrations concernant les transferts de personnels depuis 1941, il ajoutait « à propos des effectifs » qu'un tel service aurait à « veiller à ce que les mutations soient conçues avec largeur de vue et en considération des circonstances », prônant des transferts rapides de personnels qualifiés vers « les administrations déficientes » ou vers celles dont les attributions se seraient accrues de façon « considérable »¹⁷¹⁷. Au terme de l'exposé de Pierre Chatenet, Henry Puget intervint lui-même au double titre de président de la séance et de commanditaire d'un rapport élaboré par l'équipe des problèmes administratifs de la Fondation française pour l'étude des problèmes humains (FFEPH ou Fondation Carrel). Avant même de prononcer ses conclusions relatives à la séance, il s'agissait pour le conseiller d'État d'insister sur l'importance d'une telle réforme :

« L'exposé de M. Chatenet présente un intérêt exceptionnel, bien qu'il soit un résumé trop rapide d'un mémoire beaucoup plus développé que j'ai demandé à son auteur pour l'étude des équipes administratives de la Fondation Carrel.

¹⁷¹⁵ Gaston DUON, « Le rôle de la statistique dans la documentation des services publics », dans *L'organisation dans les administrations publiques*, journées d'études du Comité National de l'Organisation Française des 17 et 18 mars 1944, Paris, CNOF, 1945, p. 96-101 (citations p. 96 et p. 100).

¹⁷¹⁶ Pierre CHATENET, « Sur un projet de service central des fonctionnaires de l'Etat », dans *L'organisation dans les administrations publiques*, journées d'études du Comité National de l'Organisation Française des 17 et 18 mars 1944, Paris, CNOF, 1945, p. 247-252.

¹⁷¹⁷ Georges MEYER, « Conclusions générales des journées d'études », *op. cit.*, p. 262.

La création d'un service central des fonctionnaires est une réforme à laquelle je suis personnellement très attaché. Les idées exposées par M. Chatenet correspondent à des entretiens que nous avons eus. On réaliserait, je crois, un progrès sensible en instituant en France, sous cette forme très souple et qui est différente de ce qui se fait à l'étranger, un service central des fonctionnaires.

J'insiste sur l'idée que ce service aurait un rôle de direction et d'étude et non pas de gestion, celle-ci demeurant du ressort des différents directeurs du personnel. »¹⁷¹⁸

Bien entendu, l'objectif d'Henry Puget était aussi de rappeler au passage explicitement l'origine du projet. Comme le soulignerait Georges Meyer lui-même au terme de ses conclusions, ces journées d'études organisées par le CNOF avaient « obtenu le concours le plus large » d'organismes qui poursuivaient « des fins analogues aux siennes ». Outre l'Union française des organismes de documentation (UFOD) fondée à Paris en 1931, il citait deux institutions plus récentes, nées aux marges de l'État autour de 1941 : la Fondation Carrel et le Comité d'études pour la France (CEF)¹⁷¹⁹.

La Fondation française pour l'étude des problèmes humains avait été créée par une loi du 17 novembre 1941¹⁷²⁰. Il s'agissait d'un établissement public de l'État, placé sous la direction d'un « régent », le médecin eugéniste Alexis Carrel, prix Nobel de médecine en 1912, promoteur, comme le rappelle Paul-André Rosental, de politiques biologiques « parfois criminelles, en particulier à l'égard des aliénés ». Fort de « liens personnels avec le maréchal Pétain », il avait obtenu la création de la FFEPH mais aussi, et surtout, la garantie d'une « large autonomie financière »¹⁷²¹ – à laquelle les liens qui unissaient Félix-André Missenard (proche d'Alexis Carrel qui serait nommé vice-régent de la fondation) et Yves Bouthillier n'étaient certainement pas étrangers¹⁷²². La fondation commença réellement ses activités à partir de juillet 1942, après que la loi du 14 janvier 1942 qui en approuvait les statuts, l'ait dotée d'un budget de quarante millions de francs inscrit au budget du secrétariat d'État à la Famille et à la Santé, et après publication du décret d'application le 5 juillet 1942. Je ne saurais entrer ici dans le détail de l'histoire de cette fondation – qui a déjà été faite et dépasserait largement l'objet de cette recherche¹⁷²³. Il est toutefois nécessaire de restituer la nature de la FFEPH et les

¹⁷¹⁸ Intervention du président de séance dans Pierre CHATENET, « Sur un projet de service central des fonctionnaires de l'État », *op. cit.*, p. 255.

¹⁷¹⁹ Georges MEYER, « Conclusions générales des journées d'études », *op. cit.*, p. 264.

¹⁷²⁰ Publiée au *Journal officiel* du 5 décembre 1941. Reproduite dans Alain DROUARD, « Les trois âges de la Fondation française pour l'étude des problèmes humains », *Population*, vol. 38, n° 6, 1983, p. 1038.

¹⁷²¹ Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.*, p. 70-71 et n. 73 p. 302.

¹⁷²² Alain DROUARD, « Les trois âges de la [FFEPH] », *op. cit.*, p. 1026.

¹⁷²³ Outre Alain DROUARD, « Les trois âges de la [FFEPH] », *op. cit.* ; et Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.* (en particulier le chapitre 3 « Vichy, la biologie et la morale », p. 54-76) ; on pourra consulter Alain DROUARD, *Une inconnue des sciences sociales. La Fondation Alexis Carrel (1941-1945)*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme & INED, 1992 ; ainsi que William H. SCHNEIDER, *Quality and Quantity*, *op. cit.*, p. 256-282 (une partie du chapitre 10 « Vichy and eugenics » porte sur la FFEPH) ; et Ludovic TOURNÈS, *Sciences de l'homme et politique. Les fondations philanthropiques américaines en France au XX^e siècle*, Paris, Classiques Garnier, 2011 qui considère que

principes de son fonctionnement de façon à comprendre ce qu'elle venait faire sur le terrain de la réforme organisationnelle de l'administration. Comme l'explique Paul-André Rosental

« Quelles que soient leurs convictions personnelles et leur rapport à l'institution (plus ou moins engagé, plus ou moins instrumental), les chercheurs d'Alexis Carrel travaillent en effet pour un organisme qui s'autoreprésente comme travaillant ni plus ni moins à *l'amélioration* de la population. (...) Le dossier est suffisamment lourd pour ôter toute équivoque quant au caractère très largement pétainiste et eugéniste de l'institution et de la majorité des cadres directement réunis autour du régent Carrel. Mais dans plusieurs secteurs son fonctionnement concret donne l'image – compatible avec la précédente – d'un assemblage hétéroclite de petits groupes qui s'ignorent et qui, couverts par la grande latitude dont bénéficie l'institution grâce à sa connivence avec le régime, se servent de ses ressources pour poursuivre sans véritable contrôle leurs finalités propres. Ce "bricolage" n'a rien de surprenant si l'on songe à la taille, démesurée, de l'institution, et à la rare licence financière dont elle a bénéficié. »¹⁷²⁴

L'organisation formelle de la FFEPP reposait en effet sur des « cellules de travail » composées d'« équipes spécialisées ». Chacune d'entre elles devait s'appliquer « à l'étude d'une catégorie déterminée de problèmes sur lesquels elle réunit toute l'information nécessaire et dont elle fait une première synthèse ». Ces équipes étaient elles-mêmes « réunies en départements », dont le directeur assumait la « direction effective du travail des équipes »¹⁷²⁵. L'une d'entre elles ses travaux aux « problèmes administratifs » au sein d'un département de « bio-sociologie » lui-même dirigé par l'économiste François Perroux. Henry Puget, dont les liens avec le CNOF avaient précédé la guerre¹⁷²⁶, en était le secrétaire général. La plupart des équipes sous sa direction se consacrant « à des problèmes économiques ou juridiques », celles-ci se trouvaient certainement relativement autonomes par rapport aux orientations formulées par A. Carrel, beaucoup plus fortes pour un département tel que celui de la « population »¹⁷²⁷. Dans un article consacré à l'équipe des « problèmes administratifs », Luc Rouban souligne que le projet développé par Henry Puget, qui avait rejoint la

la Fondation Carrel constitue « l'un des chaînons manquants entre des processus [d'organisation de la recherche scientifique] qui se déroulent de part et d'autre de la Deuxième Guerre mondiale » (p. 249).

¹⁷²⁴ Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.*, p. 71.

¹⁷²⁵ Articles 16 et 17 de la « décision sur l'organisation intérieure de la Fondation française pour l'étude des problèmes humains » signée par Alexis Carrel le 23 février 1943. Reproduite dans : Alain DROUARD, « Les trois âges de la [FFEPP] », *op. cit.*, p. 1041-1045 ; ainsi que dans Alain DROUARD, *Une inconnue des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 345-348.

¹⁷²⁶ Il y était membre de la section des administrations publiques et avait notamment fait partie, avec Jean Delaporte et André Fayol, d'une sous-commission chargée d'établir un contre-projet relatif à « la préparation aux fonctions publiques » qui contestait le projet d'école nationale d'administration de Jean Zay en 1938. Voir : *Bulletin du Comité national de l'organisation française*, vol. 13, n°9, juin 1939, p. 349-352.

¹⁷²⁷ Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.*, p. 71 ; outre celle des « problèmes administratifs », le département « bio-sociologie » était composé des équipes suivantes : « enquêtes sociales », « enquêtes financières » et « enquêtes juridiques », tandis que le « centre d'étude de l'ingénieur dans la société moderne » et le « centre d'échange de théorie économique » y étaient rattachés Alain DROUARD, *Une inconnue des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 158.

Fondation Carrel en mai 1943, probablement sous les auspices de François Perroux, relevait « de l'administration comparée classique avec quelques études sociologiques ou démographiques sur la fonction publique »¹⁷²⁸. Toutefois, après le départ de François Perroux, Henry Puget demeura « fidèle à la Fondation »¹⁷²⁹, l'équipe poursuivant ses travaux, dont il avait décrit le projet de la façon suivante :

« Un double souci domine l'activité de l'équipe ; elle entend réunir des informations précises sur l'ordre des choses actuel et contribuer à accroître la valeur des fonctionnaires, à élever leur qualité humaine, à améliorer la marche des services. Elle procède d'abord à un inventaire, mais afin de préparer des progrès. »¹⁷³⁰

D'après la liste des travaux de l'équipe citée par Luc Rouban, onze rapports furent produits en 1943 et 18 en 1944. Le politiste les classe en trois catégories principales : « un bilan complet de la situation professionnelle et sociale des fonctionnaires en France ; des études comparatives systématiques portant en particulier sur les systèmes de recrutement et de formation, une réflexion sur les outils bureautiques en usage dans le secteur privé et leur utilisation par les administrations »¹⁷³¹. Il s'agissait ainsi d'étudier globalement « un sujet qui n'avait pas été tellement abordé jusqu'alors : "l'homme fonctionnaire" »¹⁷³², mais sous un angle qui s'inscrivait en grande partie dans la continuité des réflexions organisatrices de l'entre-deux-guerres et qui correspondait bien, comme l'avait souligné Georges Meyer, aux orientations du CNOF. Une part non négligeable des travaux porta ainsi sur les questions de recrutement, de formation et de méthode de travail des fonctionnaires. Surtout, deux de ceux qui furent produits en 1943 portaient sur les traitements et les effectifs des fonctionnaires de l'État. Ils furent réalisés sous la direction d'un maître des requêtes au Conseil d'État, Gabriel Tétreau, et rédigés par un certain Rougemont, chef de bureau au service des statistiques du ministère des Finances, pour ce qui concerne « le dénombrement des fonctionnaires de l'État » et un certain Pinon, sous-directeur à la direction du Budget pour celui qui traitait de « la rémunération des fonctionnaires »¹⁷³³. Il ne reste malheureusement aucune trace du rapport relatif au dénombrement : seuls huit rapports de l'équipe des « problèmes administratifs » nous sont parvenus¹⁷³⁴ et il n'est pas possible de savoir si les manquants ont simplement été « empruntés » à titre définitif » comme le suggère

¹⁷²⁸ Luc ROUBAN, « Réformer l'État : Henry Puget et la Fondation Alexis Carrel 1943-1946 », *La Revue administrative*, vol. 58, n° 344, Mars 2005, p. 133.

¹⁷²⁹ Le départ de l'économiste faisait vraisemblablement suite à un conflit avec Alexis Carrel. Voir : Alain DROUARD, *Une inconnue des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 255. Sur ce conflit opposant deux conceptions de l'organisation du travail intellectuel et scientifique (Perroux prônant un fonctionnement plus rationnel, hiérarchisé et reposant sur un contrôle des activités des membres de chaque département qui entrerait en opposition avec l'absence de réglementation prônée par Carrel), voir p. 160-165.

¹⁷³⁰ Compte rendu des activités de l'équipe des « problèmes administratifs » pour 1943 cité par Luc ROUBAN, « Réformer l'État : Henry Puget... », *op. cit.*, p. 133.

¹⁷³¹ *Ibid.*, p. 132-134.

¹⁷³² Alain DROUARD, *Une inconnue des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 215.

¹⁷³³ *Ibid.*

¹⁷³⁴ *Ibid.*, p. 483-484.

Luc Rouban ou s'ils n'ont tout simplement jamais été réalisés. En effet, la liste de l'ensemble des travaux dressée par ce dernier, comme celle que propose Alain Drouard basée sur un rapport d'activités, ne présume pas de l'achèvement effectif des travaux. Luc Rouban précise, d'après la liste des soixante-six invités à une réunion qui eut lieu en juillet 1943, que l'auditoire des travaux de l'équipe était exclusivement composé de professionnels¹⁷³⁵. Il s'agissait principalement de praticiens de l'administration (membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes, inspecteurs des Finances) mais aussi d'universitaires, tels que le juriste Marcel Waline (qui participa d'ailleurs au travaux de l'équipe puisqu'il rédigea un rapport sur l'avancement des fonctionnaires), l'historien Lucien Febvre (maître d'œuvre de *l'Encyclopédie française* dont Henry Puget avait codirigé le tome X sur *l'État moderne* en 1935) ainsi que de responsables académiques, comme l'équipe de direction de l'École libre des sciences politiques (au sein de laquelle Henry Puget enseignait). Il ne fait donc aucun doute que les résultats des travaux de l'équipe des « problèmes administratifs » étaient connus et circulaient tant parmi les praticiens que parmi les observateurs de la chose administrative. Aucune des sources que j'ai pu consulter ne mentionne toutefois ce rapport, tant du côté des archives originales que de celui des imprimés publiés par certains membres de cet auditoire. Qu'il ait été réellement produit ou non, il semble avoir été totalement perdu et oublié par les contemporains. En tout état de cause, sa seule mention témoigne au minimum d'un intérêt pour la question au sein de la FFEPPH et au ministère des Finances, concomitant des projets de reclassement évoqués *supra*, des réflexions relative au renforcement de l'usage des statistiques dans les administrations et à une meilleure coordination de la politique de la fonction publique à travers la création d'un service central des fonctionnaires de l'État.

Si la circulation, parmi les décideurs politiques et administratifs, des travaux menés tant par le CNOF que par l'équipe des « problèmes administratifs » de la Fondation Carrel, ne fait aucun doute, c'est aussi du fait de la participation du Comité d'études pour la France (CEF) aux journées d'études organisées en mars 1944. Il s'agit d'une sorte de « laboratoire d'idées », créé aux lendemains de la défaite, regroupant des membres issus du patronat, des ouvriers, des agriculteurs ainsi que des experts et représentants de l'administration¹⁷³⁶. Marc Olivier Baruch note toutefois que les « citoyens » y étaient « plus nombreux que les ruraux, et les hommes de bureau l'emportaient largement sur les ouvriers ». Le CEF était présidé par Guillaume de Tarde, maître des requêtes honoraire au Conseil d'État, qui « avait fréquenté la plupart des cercles de réflexion des années trente, du Redressement français à X-Crise, et des Nouveaux Cahiers à l'Europe Nouvelle »¹⁷³⁷. Dans une liste des membres établies au 17 décembre 1941, on ne trouve pas moins de deux secrétaires d'État (Jean Berthelot et

¹⁷³⁵ Luc ROUBAN, « Réformer l'État : Henry Puget... », *op. cit.*, p. 134.

¹⁷³⁶ Philippe MIOCHE, *Le Plan Monnet*, *op. cit.*, p. 15-18.

¹⁷³⁷ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 174-175.

François Lehideux) et cinq secrétaires généraux (dont Jean Bichelon, qui prendrait la place de F. Lehideux quelques mois plus tard, en avril 1942) parmi les « conseillers ». D'autres hauts fonctionnaires – inspecteurs des Finances, membres du Conseil d'État, etc. – figuraient parmi les « autres membres » (c'est-à-dire ceux qui ne pouvaient être classés parmi les patrons, ouvriers ou agriculteurs), où ils côtoyaient des figures intellectuelles de premier plan tels que les politistes André Siegfried, professeur à l'École libre des sciences politiques, et Roger Seydoux, son directeur, ou les économistes Henry Laufenburger, professeur à la faculté de droit de Paris et Alfred Sauvy, alors sous-directeur de la SGF¹⁷³⁸. Ce dernier fréquentait d'ailleurs aussi bien le CNOF¹⁷³⁹ que la FFEPPH, sans toutefois être membre de cette dernière¹⁷⁴⁰. Comme l'explique Marc Olivier Baruch, le CEF élaborait lui-même des rapports (cinquante-trois selon Philippe Mioche¹⁷⁴¹) dont certains traitaient de questions relatives à la réforme administrative : de la « propreté des locaux de l'administration » à « l'amélioration du rendement des services de l'État » en passant par la « suppression de l'attente dans les services publiques », au « renouvellement des méthodes d'administration »¹⁷⁴². Autant d'approches qui auraient tout à fait pu figurer au programme des travaux du CNOF.

Les activités de ces trois organismes témoignent ainsi du fait que le bouillonnement intellectuel autour des questions organisationnelles appliquées à la réforme administrative ne fut pas interrompu par l'occupation, bien au contraire. En outre, l'écho rencontré par ces thèses était croissant. D'abord, le CNOF vit le nombre de ses adhérents s'accroître de 71% entre 1941 et 1944 (passant de 1352 à 1736 membres inscrits cotisants entre le 30 septembre 1941 et le 30 septembre 1943, puis à 2311 au 30 septembre 1944)¹⁷⁴³. Ensuite, comme Marc Olivier Baruch le souligne, « la qualité de ses membres, ainsi que le patronage au moins officieux que lui accordaient les milieux administratifs, explique l'attention apportée par l'entourage du chef de l'État » aux conclusions du CEF, qui prenait de la sorte, « un relief particulier parmi les très nombreuses sociétés de pensées dont la création avait été suscitée par la Révolution

¹⁷³⁸ Liste des membres du CEF au 17 décembre 1941 citée dans Philippe MIOCHE, *Le Plan Monnet*, *op. cit.*, p. 16-18.

¹⁷³⁹ Il y avait par exemple présenté une communication en séance plénière avant la guerre – le 20 octobre 1938 – sur « La Prévision Économique et l'Organisation du Travail », *Bulletin du Comité national de l'organisation française*, vol. 13, n°2, novembre 1938, p. 45-56.

¹⁷⁴⁰ Alain Drouard souligne en effet que François Perroux était soucieux d'« associer aux travaux du département [de bio-sociologie] des hommes responsables d'organismes dont l'activité était soit proche, soit parallèle ». L'historien prend ainsi Alfred Sauvy, associé en tant que directeur de l'Institut de la conjoncture, comme exemple. Voir : Alain DROUARD, *Une inconnue des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 210.

¹⁷⁴¹ Philippe MIOCHE, *Le Plan Monnet*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷⁴² Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 175-176.

¹⁷⁴³ Rapports moraux aux assemblées générales du CNOF des 18 novembre 1943 et 20 novembre 1944, *op. cit.*, BnF, 4 WZ 12252.

nationale et l'activité stimulée par l'étouffement du débat publique »¹⁷⁴⁴. Enfin, les travaux de l'ensemble des trois institutions devaient faire l'objet, comme l'annonçait Georges Meyer en mars 1944, d'une soumission « aux pouvoirs publics », les conclusions de ces journées d'études devant leur offrir « les premiers jalons de la route à suivre pour hâter la réorganisation de l'Administration française »¹⁷⁴⁵. Comme les développements précédents ont permis de le constater, le volontarisme du régime en ce domaine fut loin d'être à la hauteur des espérances des organisateurs. Toutefois, un secteur profita pleinement de la conjonction de cette « boulimie d'informations statistiques », de la large diffusion politico-administrative de thèses organisationnelles qui prônaient un renforcement de la fonction statistique dans l'État et, enfin, de l'effet d'aubaine que représentait la suppression du régime parlementaire pour certains techniciens : l'appareil statistique de l'État.

De la SGF au SNS : la création d'un appareil statistique d'État

Comme le nota Victor de Marcé le 15 janvier 1941 en prenant ses fonctions de président de la Société de statistique de Paris pour l'année, « le Chef de l'État français n'[avait] pas oublié la statistique »¹⁷⁴⁶. Le développement de l'appareil statistique connu en effet un véritable tournant sous Vichy. La création d'un service national des statistiques en 1941 – qui fusionnait le tout jeune mais déjà puissant service de la Démographie, lui-même enfanté par le régime, et la vieille SGF – dota la France d'un organisme de statistique administrative très important, tant en termes de ressources humaines et matérielles que du point de vue de la couverture du territoire.

À la veille de la guerre, la Statistique générale de la France était – selon l'expression qu'emploierait Alfred Sauvy trente ans plus tard – un « établissement artisanal » qui, s'il faisait preuve d'une « productivité très élevée »¹⁷⁴⁷, n'avait que « très faiblement été développé » au cours des « trente-cinq » années précédentes. De telle sorte que pour Henri Bunle (qui allait en prendre la direction au 1^{er} octobre 1940) :

« Malgré l'activité et la compétence de ses fonctionnaires, elle ne disposait que de moyens beaucoup trop réduits, tant en personnel qu'en matériel, pour remplir effectivement le rôle qui aurait dû être le sien : coordination et centralisation des statistiques en France. Rôle qui devenait

¹⁷⁴⁴ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 175. L'auteur prend pour exemple les bonnes dispositions à son endroit du Maréchal Pétain, qui estimait en mai 1942 que les travaux du CEF avaient « apporté une contribution précieuse aux pouvoirs publics » ; ainsi que les « louanges, au-delà des compliments d'usage » que prononça le chef du cabinet civil à propos d'un rapport du CEF sur la santé des enfant scolarisés en novembre 1942.

¹⁷⁴⁵ Georges MEYER, « Conclusions générales des journées d'études », *op. cit.*, p. 264.

¹⁷⁴⁶ Procès-verbal de la séance du 15 janvier 1941, discours de Victor de Marcé, président pour 1941, *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 81, n°2, février 1941, p. 44.

¹⁷⁴⁷ Alfred SAUVY, « Statistique générale et service national de statistique de 1919 à 1944 », *op. cit.*, p. 35.

de plus en plus une nécessité avec les circonstances, les tendances nouvelles de l'économie, les besoins d'information du gouvernement et des administrations. »¹⁷⁴⁸

Dans une communication qu'il fit à la Société de statistique de Paris en mai 1940, Michel Huber constatait que, de surcroît, le déclenchement de la guerre avait affecté les « statistiques officielles » françaises de façon immédiate et importante. De telle sorte que si certaines statistiques, principalement relatives aux finances publiques, avaient pu être maintenues, le champ des « statistiques supprimées » était « beaucoup plus vaste ». Il notait par exemple que « dès le 1^{er} septembre presque toutes les données relatives à la vie économique du pays [avaient] brusquement disparu ». Il s'agissait pour partie de ne pas « fournir à l'ennemi des informations qu'il pouvait utiliser ». ¹⁷⁴⁹ Mais cette activité « au ralenti » était aussi une conséquence de la mobilisation d'une partie de son personnel, privant la SGF de « plusieurs titulaires » et l'obligeant à concentrer ses activités sur l'achèvement du « dépouillement du recensement [général de la population] de 1936 » et sur le calcul de « quelques indices »¹⁷⁵⁰. De surcroît, comme Béatrice Touchelay le souligne, la SGF se trouva, au moment de l'exode de l'été 1940, dans une situation compliquée par le départ de son directeur, l'intérim étant alors assuré par le sous-directeur Léopold Dugé de Bernonville¹⁷⁵¹, qui se trouvait à la veille de son départ en retraite¹⁷⁵². Tant en raison de l'insuffisance chronique de ses dotations que du fait de la conjoncture, au lendemain de l'armistice, la SGF n'était tout simplement « pas opérationnelle »¹⁷⁵³ et donc incapable de faire immédiatement face à la boulimie des « données quantifiées [qui seraient] plus que jamais indispensables aux autorités politiques » du nouveau régime¹⁷⁵⁴.

Dans un tel contexte, la première impulsion vers la construction d'un solide appareil statistique d'État correspond à la situation décrite par François Bloch-Lainé un peu plus haut. L'armistice puis l'occupation offrit au contrôleur général des armées René Carmille, promoteur acharné de l'utilisation de la mécanographie au sein des administrations militaires avant la guerre, la possibilité de mettre en œuvre ses projets. Polytechnicien (X1906), ancien élève de l'école supérieure de guerre (admis en 1920), René Carmille était entré dans le corps du contrôle de l'administration de l'armée en 1923. Il y avait rapidement entrepris de réfléchir à une réforme des comptabilités administratives reposant sur l'utilisation des « procédés mécaniques pour l'exécution

¹⁷⁴⁸ Henri BUNLE, « Le nouveau Service national des Statistiques en France », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 83, n° 1, Janvier 1942, p. 77.

¹⁷⁴⁹ Michel HUBER, « La statistique et la guerre », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 81, n° 12, Décembre 1940, p. 174.

¹⁷⁵⁰ Alfred SAUVY, « Statistique générale et service national de statistique de 1919 à 1944 », *op. cit.*, p. 40.

¹⁷⁵¹ Henri BUNLE, « Léopold Dugé de Bernonville (1881-1962) », *op. cit.*

¹⁷⁵² Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 42.

¹⁷⁵³ Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHELAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁷⁵⁴ Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 38.

des travaux de comptabilité ». Il devint ainsi peu à peu « le véritable expert du Ministère de la Guerre en matière mécanographique »¹⁷⁵⁵. En 1934, il fut chargé de coordonner, sous la responsabilité directe du ministre de la Guerre, les études relatives à l'introduction de la mécanographie au sein du service du Recrutement. C'est alors qu'il proposa une réforme complète, « canevas du futur service de la Démographie », où les bureaux de Recrutement étaient remplacés par une direction unique chargée de coordonner des ateliers mécanographiques régionaux. Des expérimentations furent opérées à Versailles, à Rouen puis dans l'ensemble de la troisième région militaire. Elles furent jugées concluantes, de telle sorte que René Carmille devint le « spécialiste de la gestion comptable et mécanique de la mobilisation »¹⁷⁵⁶. En outre, dès le début des années 1930, le contrôleur général contribua régulièrement à la *Revue politique et parlementaire*, où il abordait le plus souvent des questions économiques financières précises (l'épargne, la monnaie, le mouvement des prix...) mais où il faisait aussi parfois part de réflexions plus globales sur la nature de l'économie politique, qu'il enseignait comme chargé de conférence à l'École libre des sciences politiques. Fervent libéral, René Carmille prônait alors une utilisation accrue et raisonnée de la statistique dans l'analyse économique. Entre 1932 et 1934, il exposa par exemple que si l'économie dirigée avait alors « tant de faveurs », c'était parce que l'on attribuait par erreur « au libéralisme économique tous les maux qui ont été en réalité causés par l'abandon de ce libéralisme »¹⁷⁵⁷. Pour le contrôleur général, remédier à ces errements supposait de rappeler que le rôle de l'économiste était la connaissance « des données positives d'une science objective », ce qui imposait de prendre garde à ne pas céder aux « sirènes » que constituaient « les tentations de quitter l'économie pure pour entrer dans le domaine de la sociologie, de la morale ou de la politique »¹⁷⁵⁸. À ce titre, l'économiste ne pouvait pas se référer qu'à son raisonnement, il lui fallait mobiliser « des moyens de documentation » au premier rang desquels il situait « la science statistique »¹⁷⁵⁹. En 1935, il fit un voyage d'étude en Allemagne et en Grande-Bretagne au sein des filiales locales du constructeur américain de « machines à statistiques » IBM notamment¹⁷⁶⁰. Ce voyage acheva de le convaincre de la nécessité d'une généralisation

¹⁷⁵⁵ Notice biographique « Deuxième partie. Le livre d'or de l'école polytechnique. I. Notice sur nos morts. Le Contrôleur Général Carmille (1906) » extraite d'un ouvrage non identifié, CAEF, Fonds SEE-INSEE, B55364.

¹⁷⁵⁶ Les informations qui précèdent sont tirées de Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHÉLAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, op. cit., p. 11-12.

¹⁷⁵⁷ René CARMILLE, « Les théories de l'économie dirigée », *Revue politique et parlementaire*, CLII, Juillet 1932, p. 19.

¹⁷⁵⁸ René CARMILLE, « L'heure nécessaire du libéralisme objectif », *Revue politique et parlementaire*, CLXI, Décembre 1934, p. 467.

¹⁷⁵⁹ René CARMILLE, « Moyens statistiques et science économique », *Revue politique et parlementaire*, CLIV, février 1933, p. 284 ; il systématisa ses analyses d'économie politique dans un ouvrage qui parut un an plus tard : René CARMILLE, *Vues d'économie objective*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1935.

¹⁷⁶⁰ Paulette RICHOMME, *Une entreprise à l'épreuve de la Guerre et de l'Occupation. « La compagnie des machines Bull », 1939-1945*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction d'Alain Plessis, Université

de l'utilisation de la mécanographie au sein des administrations françaises, qu'il prôna dans un ouvrage paru en 1936¹⁷⁶¹.

Désigné adjoint de la commission de l'Armée du Sénat le 30 octobre 1939, René Carmille travailla à un projet de réforme complète des bureaux de Recrutement que la défaite empêcha d'aboutir. Il fut alors, dès août 1940, chargé par l'État-major d'élaborer une réforme afin de pallier la suppression des services du Recrutement prévue par la convention d'Armistice¹⁷⁶². Le contrôleur général profita de cette occasion pour proposer un projet plus global correspondant à ses aspirations d'avant-guerre. Le 16 août 1940, il présenta son projet au ministre de la Guerre de la façon suivante :

« Le service à créer est un service général qui doit fournir les synthèses d'ordre national et impérial nécessaires au gouvernement. Mais les éléments de ces synthèses doivent être recueillis et contrôlés localement. De là, la nécessité bien explicite d'avoir, d'une part une forte administration centrale, et, d'autre part, des organes régionaux assez près de la matière à traiter pour exercer une vérification efficace et portant sur un territoire assez vaste pour que leur importance leur permette d'organiser scientifiquement leur travail en tirant plein rendement des moyens modernes (...). Jusqu'à présent, dans presque tous les pays du monde, les services qui se sont occupé de démographie, ont établi les statistiques les plus diverses, qui demeurent toujours des statistiques de groupe. Ils n'ont tenu aucun dossier individuel concernant les personnes. L'aspect individuel et qualitatif du problème démographique a ainsi échappé aux statisticiens qui ne disposaient pas des moyens nécessaires pour le traiter. Le service nouveau aura un point de départ tout différent. Il doit avoir pour objet d'établir les dossiers des personnes constituant la Nation et des étrangers vivant en son sein. C'est en partant des caractéristiques chiffrées concernant les individus que l'on passera aux statistiques de groupe ».¹⁷⁶³

Ainsi, comme le notent Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl et Béatrice Touchelay, le contrôleur général proposa la création d'un service qui s'intégrait dans une réforme plus profonde de l'ensemble de l'organisation de la statistique publique¹⁷⁶⁴. Acceptée d'emblée par les autorités du nouveau régime, la création du service de la Démographie sous la direction de René Carmille fut entérinée par une loi du 14 novembre 1940 et un décret du lendemain qui en fixait les traitements, cadres, modes de

Paris X, Nanterre, 2007, p. 73. L'auteure renvoie à un « rapport particulier n° 72 concernant l'industrie étrangère des machines à statistiques et la fabrication particulière de l'industrie française en cette matière, établi par René Carmille le 11 juin 1935 » (CARAN, F60 333) ; voir aussi Edwin BLACK, *IBM et l'Holocauste. L'alliance stratégique entre l'Allemagne nazie et la plus puissante multinationale américaine*, Paris, Robert Laffont, 2001.

¹⁷⁶¹ René CARMILLE, *La mécanographie dans les administrations*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1936.

¹⁷⁶² Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHELAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁷⁶³ Rapport au ministre de la Guerre, 16 août 1940, cité dans « Notice sur nos morts. Le Contrôleur Général Carmille (1906) », *op. cit.*, CAEF, Fonds SEE-INSEE, B55364 ; ainsi que dans Gaston MARIE, « Nécrologie. René Carmille », *Journal de la société de statistique de Paris*, n°7-8, août 1945, p. 145-148.

¹⁷⁶⁴ Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHELAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, *op. cit.*, p. 13.

recrutement et d'avancement¹⁷⁶⁵. Ce nouveau service était chargé « de toutes les opérations statistiques intéressant la population de la France et notamment du recensement et de la statistique de la main-d'œuvre ». Il fut très bien doté en personnel (1 000 postes budgétaires) et très vite opérationnel, l'ensemble des directions régionales étant pourvu de matériel mécanographique entre le printemps 1941 (zone libre et Algérie) et la fin 1942 (zone occupée et zone interdite)¹⁷⁶⁶.

Revenant sur la création de ce nouveau service, Alfred Sauvy notait qu'ayant « eu la révélation de la mécanographie, Carmille croyait qu'il n'y avait plus besoin de statisticiens. Il voulait transformer par la mécanographie toute la vie administrative française, tout en procurant des emplois à des militaires éliminés de l'armée »¹⁷⁶⁷. Si la première assertion était erronée¹⁷⁶⁸, le jugement que portait Alfred Sauvy *a posteriori* est très représentatif des réactions des membres de la SGF à la naissance de ce service dont les attributions entraient directement en concurrence avec les siennes. D'autant

¹⁷⁶⁵ Pascal-Gaston MARIETTI, *La statistique générale en France, op. cit.*, p. 74. L'ouvrage constitue la publication d'une thèse pour le doctorat en droit soutenue le 3 mai 1945. Pour des informations détaillées sur l'organisation et le fonctionnement du service de la Démographie, voir p. 74-79.

¹⁷⁶⁶ Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHELAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945, op. cit.*, p. 13-14. Passage obligé de toute évocation de la création du service de la Démographie et du rôle de son directeur sous l'occupation, il faut mentionner ici que l'un des objectifs poursuivis par René Carmille, en accord avec les autorités de Vichy, était de constituer un fichier des personnes susceptibles d'être mobilisées en cas de reprise des hostilités contre l'occupant. C'est ce qui valut au directeur du SNS, membre du réseau « Marco Polo » de la Résistance, d'être arrêté par la gestapo de Lyon en février 1944, puis déporté à Dachau où il mourut le 25 janvier 1945. La question des relations entre René Carmille, l'occupant et les autorités de Vichy ont longtemps fait l'objet de discussions (partiellement) historiographiques (le fils du contrôleur général, Robert Carmille, lui-même acteur de la période - il a, par exemple, dirigé l'atelier mécanographique de l'établissement central de Lyon entre mars 1943 et avril 1944 - était particulièrement actif concernant la réhabilitation de la mémoire de son père). Il me semble que depuis les travaux de la mission d'analyse historique précitée, les faits sont assez bien établis. René Carmille fut à la fois un serviteur zélé du régime de Vichy - au moins jusqu'en 1943 (il témoigna même, à sa propre demande, au procès de Riom contre le secrétaire général de la Défense, coupable selon lui de ne pas avoir appliqué les réformes qu'il préconisait dans les années 1930) et un opposant à l'occupant par nationalisme. Que ce soit par « légalisme », par conviction ou par simple opportunisme professionnel, il prit l'initiative de proposer les services de son organisme au CGQJ (tout comme Henri Bunle d'ailleurs) pour le recensement des Juifs et insista particulièrement pour que ses demandes soient acceptées. Ses conceptions concernant le mode de construction des statistiques démographiques à partir des informations individuelles conduisirent le SNS à élaborer des fichiers dont, s'il est presque certain qu'ils ne tombèrent pas entre les mains de l'occupant, constituèrent un outil au service de la politique répressive du régime (dans ce même rapport, voir « L'accommodation du SNS avec le régime de Vichy », p. 47-58). Sur les positions du fils de René Carmille, on pourra consulter Robert CARMILLE, *Les services statistiques français pendant l'Occupation*, Paris, Chez l'auteur, 2000. Pour prendre la mesure des relations ambiguës entretenues entre les services de police et les services statistiques au cours de cette période, voir : Pierre PIAZZA, *Histoire de la carte nationale d'identité*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 190-216.

¹⁷⁶⁷ Alfred SAUVY, « Statistique générale et service national de statistique de 1919 à 1944 », *op. cit.*, p. 40.

¹⁷⁶⁸ Si l'on en croit la nécrologie parue en 1945, Carmille considérait que « la machine ne rendra jamais que ce qu'on lui donne. (...) il faut que l'analyse critique des résultats bruts figurant dans les synthèses par les machines soient faite scientifiquement par des hommes de métier à la fois pourvus d'intelligence, de bon sens et de volonté » : Gaston MARIE, « Nécrologie. René Carmille », *op. cit.* p. 148.

plus que ceux-ci apprirent la création du service de la Démographie « par le *Journal officiel* » et que, dès lors ils entreprirent immédiatement d'objecter que le coût de fonctionnement d'un tel service (qu'Henri Bunle et Pierre Depoid évaluèrent à « plus de 300 millions de francs par an ») et la consommation de papier qu'entraînerait l'application de la méthode préconisée par René Carmille seraient beaucoup trop importants : « Il nous fut répondu que nous retardions et que, dans une économie de contrôle, les problèmes financiers n'existaient plus »¹⁷⁶⁹. En effet, le contrôleur général semblait lui-même s'être opportunément converti au dirigisme. Si en 1935 il considérait encore qu'il n'y « avait de solution durable » hors du « libéralisme scientifique » alors que les expériences « d'économies dirigées, corporatives, contrôlées, etc. » ne pouvaient que conduire « plus ou moins vite au marxisme », le discours qu'il tint lors de la réédition de son ouvrage sur la mécanographie en 1942 était tout autre. Dans l'avant-propos rédigé en novembre 1941, il affirmait simplement que dans « une économie dirigée les systèmes de comptes publics et privés s'imbriquent les uns dans les autres et exigent le même langage », ce qui impliquait d'élaborer des « codifications systématiques » nécessaires à la « tenue des statistiques et des comptes » qu'il se faisait fort de proposer dans sa révision d'un ouvrage paru cinq ans plus tôt.¹⁷⁷⁰

La première étape du renforcement de l'appareil statistique relevait ainsi moins de la continuité des revendications des statisticiens de l'entre-deux-guerres que du processus, cher à Vichy, de constitution d'administrations parallèles aux services traditionnels. Les oppositions ne pouvaient manquer de naître, d'autant plus qu'au risque de chevauchement de compétence avec la Démographie, s'était ajouté l'abandon des compétences relatives aux statistiques industrielles à l'OCRPI¹⁷⁷¹. De surcroît, la Démographie s'était d'emblée vue dotée de crédits globaux quarante-trois fois supérieurs à ceux de la SGF (près de 38 millions, dont 9 pour le personnel, contre 873 000 francs)¹⁷⁷². Bien entendu, la SGF n'avait pas été totalement laissée à l'abandon. Réinstallée à Paris en septembre 1940, Henri Bunle fut nommé directeur et Alfred Sauvy sous-directeur¹⁷⁷³. Surtout, l'Institut de la conjoncture, créé pour ce dernier à la

¹⁷⁶⁹ Alfred SAUVY, « Statistique générale et service national de statistique de 1919 à 1944 », *op. cit.*, p. 40.

¹⁷⁷⁰ « Avant-propos de la 2^e édition » dans René CARMILLE, *La mécanographie dans les administrations*, 2^e édition, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1942.

¹⁷⁷¹ Pour une description contemporaine de l'évolution des statistiques industrielles, voir : Alfred SAUVY, « Les statistiques industrielles », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 82, n^o 6, Juin 1941, p. 131-145 ; et François CHAPEL et Louis DUFAUD-PERÈS, « Les statistiques industrielles dans le cadre de la nouvelle organisation économique », *op. cit.* ; Voir aussi « La réorganisation de la statistique industrielle » dans Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 71-82 ; ainsi que Michel VOLLE, *Histoire de la statistique industrielle*, *op. cit.* qui permet une remise en perspective de longue durée.

¹⁷⁷² D'après les chiffres présentés lors de son discours d'investiture à la présidence de la SSP par Victor de Marcé : Procès-verbal de la séance du 15 janvier 1941, *op. cit.*, p. 44.

¹⁷⁷³ Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHELAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, *op. cit.*, p. 8.

veille de la guerre fut rattaché à la SGF par une loi du 29 octobre 1940 sous l'appellation « Service d'observation économique »¹⁷⁷⁴ et renforcé (en effectifs notamment) par le nouveau régime à la veille de la création du SNS¹⁷⁷⁵. Toutefois, forte de ses 126 agents¹⁷⁷⁶ elle ne pesait plus très lourd face aux services de René Carmille. En outre, cette situation entraînait une certaine « dispersion des efforts »¹⁷⁷⁷ que le régime entreprit rapidement de juguler, en procédant à la fusion de la Démographie et de la SGF. Il ne s'agissait toutefois pas, comme l'aurait souhaité Henri Bunle, d'un simple rapprochement de deux services autonomes, mais bien, selon les vœux de René Carmille, d'une réorganisation « rationnelle des services statistiques » par la création d'un nouveau « grand service d'ordre général »¹⁷⁷⁸ dont les effectifs et le matériel devraient être renforcés.¹⁷⁷⁹ Comme le directeur de la SGF, l'exposa à la SSP en janvier 1942 :

« Ces deux faits : attributions en parties communes de deux directions d'un même ministère ; nécessité absolue du développement de l'information scientifique sous sa forme statistique, ont évidemment amené le gouvernement, non seulement à regrouper en un organisme unique les deux Direction de la Statistique générale et de la Démographie, mais à créer un Service national des Statistiques, puissamment outillé en personnel et en matériel avec des attributions très étendues. »¹⁷⁸⁰

Le 11 octobre 1941, « le petit établissement artisanal fut absorbé par la grande usine »¹⁷⁸¹. L'article premier de la loi disposait en effet que les « informations statistiques nécessaires à la politique démographique, économique et sociale du gouvernement » seraient désormais « rassemblées par un organisme unique dénommé Service National des Statistiques ». Ce nouvel organisme se composait d'une direction générale, sous la tutelle duquel était placé l'Institut de la conjoncture et d'organes régionaux « placés aux chefs-lieux des régions économiques ». L'article 5 de la loi

¹⁷⁷⁴ D'après le discours d'investiture à la présidence de la SSP par Victor de Marcé, Procès-verbal de la séance du 15 janvier 1941, *op. cit.*, p. 44.

¹⁷⁷⁵ Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHELAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, *op. cit.*, p. 8 ; Sur le fonctionnement de l'Institut de la conjoncture sous Vichy, voir les témoignages de René Froment, entré à l'Institut de la conjoncture en octobre 1940, et André Vincent, qui l'intégra en 1941, dans : François FOURQUET, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Éditions Recherches, 1980, p. 34-41.

¹⁷⁷⁶ Michel VOLLE, « Naissance de la statistique industrielle en France », dans *Pour une histoire de la statistique*, t. 1 : *contributions*, Paris, Économica & INSEE, 1977, p. 337.

¹⁷⁷⁷ Discours d'investiture à la présidence de la SSP par Victor de Marcé, Procès-verbal de la séance du 15 janvier 1941, *op. cit.*, p. 45

¹⁷⁷⁸ Note sur l'organisation du service statistique, Direction de la Démographie, sans date [antérieure au 11 octobre], CAEF, Fonds SEE-INSEE, B55349.

¹⁷⁷⁹ Projet d'organisation nouvelle du service de la statistique générale de la France, 5 septembre 1941, CAEF, Fonds SEE-INSEE, B55349.

¹⁷⁸⁰ Henri BUNLE, « Le nouveau Service national des Statistiques en France », *op. cit.*, p. 77.

¹⁷⁸¹ Alfred SAUVY, « Statistique générale et service national de statistique de 1919 à 1944 », *op. cit.*, p. 40.

prévoyait que toute administration publique, entreprise et personne était tenue « de fournir au Service, dans la forme qu'il [fixerait] et, le cas échéant, suivant des directives techniques, tous les renseignements qui lui [étaient] nécessaires »¹⁷⁸². Le décret du 24 octobre suivant disposait que le SNS – rattaché au secrétariat général pour les questions économiques du Secrétariat d'État à l'Économie nationale et aux Finances – était habilité, tant à établir certaines statistiques lui-même qu'à centraliser les résultats obtenus « par les autres services publics ou par les organismes ou entreprises privées », à la demande desquelles il pouvait par ailleurs être amené à effectuer « des travaux de dépouillement ». L'autonomie de la SGF était finalement en partie maintenue au sein de la direction générale du SNS, qui comprenait en effet un « service de statistique générale », lui-même composé de trois divisions (statistiques générales ; statistiques démographiques ; statistiques économiques et Institut de la conjoncture). Les organes régionaux prenaient alors la dénomination de « directions régionales »¹⁷⁸³ et – aboutissement d'une revendication très ancienne des statisticiens de la SGF – une école d'application était instituée afin d'assurer la formation des administrateurs et attachés, elle exercerait d'ailleurs cette fonction en liaison avec l'Institut de statistique de l'université de Paris (ISUP, à la création duquel Lucien March avait participé).¹⁷⁸⁴ Revenant sur ces dispositions, Henri Bunle, qui restait directeur de la statistique générale au sein du SNS concluait :

« Grâce à ses effectifs et à son outillage, le Service national des Statistiques est donc à même de mener à bonne fin, dans un temps réduit, d'importantes enquêtes statistiques, quel que soit le champ à explorer. (...) Il est vraisemblable que l'outillage des directions régionales sera mis à profit par certains secrétariats d'État qui se déchargeront sur le Service national du soin d'établir leurs statistiques, conformément à un plan et une méthode arrêtés en commun. »¹⁷⁸⁵

Les services statistiques furent effectivement très fortement sollicités, par les demandes des autorités allemandes, par celles de l'État français, mais aussi pour les enquêtes auxquelles ils prirent l'initiative de s'associer. Ainsi, avant même la création du SNS, la SGF fut sollicitée par les autorités allemandes concernant des données économiques, en particulier l'évolution des salaires et des prix. L'enquête fut menée par Alfred Sauvy, mais Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl et Béatrice Touchelay, notent que rien n'indique que les résultats furent effectivement communiqués à l'occupant. De son côté, le service de la Démographie avait entamé, dès sa création, la constitution – en un « temps record » – d'un répertoire national à partir du relevé systématique de toutes les naissances, sur la base d'un numéro d'identification composé

¹⁷⁸² Loi n°4279 du 11 octobre 1941 relative au Service national des statistiques, *Journal officiel*, 20 décembre 1941, p. 5466, CAEF, Fonds SEE-INSEE, B55349.

¹⁷⁸³ Celles-ci seraient constituées par « simple transformation des directions régionales de la Démographie » : Circulaire n°5755 du directeur de la Démographie aux directeurs régionaux de la Démographie, Lyon, le 28 novembre 1941, CAEF, Fonds SEE-INSEE, B55349.

¹⁷⁸⁴ Décret n°4542 du 24 octobre 1941 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Service national des statistiques, *Journal officiel*, 20 décembre 1941, p. 5470, CAEF, Fonds SEE-INSEE, B55349.

¹⁷⁸⁵ Henri BUNLE, « Le nouveau Service national des Statistiques en France », *op. cit.*, p. 78.

de « données sur le sexe (1 chiffre), la date de naissance (4 chiffres), la commune de naissance (5 chiffres) suivies d'un numéro d'ordre (3 chiffres) » (agrémenté en Algérie sur proposition du Général Marie, Administrateur-Inspecteur en mission pour le service de la Démographie, d'une distinction selon que les individus étaient « européens », « indigènes musulmans » ou « juifs indigènes »). Cette opération fut facilitée par la réalisation d'un recensement des activités professionnelles en zone non occupée et en Algérie en juillet 1941 (où devait être mentionné si le répondant était « de race juive »)¹⁷⁸⁶. Une fois le nouveau service créé, ses « tâches [augmentèrent] régulièrement » afin de « répondre aux commandes croissantes du gouvernement qui [accentuait] son emprise sur les activités économiques et sociales de la Nation ». Il mena par exemple des travaux de « biométrie humaine » à la demande de l'Éducation nationale, afin d'élaborer des statistiques annuelles de médecine universitaire préventive. Le SNS effectua aussi des enquêtes par sondage pour le compte du Travail (sur la journée continue) ou de l'Information (sur le cinéma) en 1942. Il constitua des fichiers agricoles pour l'Agriculture en 1943-1944, et un fichier général des établissements industriels en l'absence de toute collaboration de la Production industrielle à partir de mars 1942. Le SNS procéda aussi au recensement des « jeunes gens susceptibles d'être incorporés dans les Chantiers de la Jeunesse » (en faisant apparaître, sur instruction de René Carmille, « la qualité de juif ») et participa très activement, à partir de février-mars 1943, à l'exploitation des données statistiques nécessaires à la répartition des contingents de jeunes appelés au STO¹⁷⁸⁷. En outre, en mai 1943, ses compétences furent élargies à la coordination de l'usage des machines à cartes perforées dans les administrations publiques ainsi que dans les organismes privés d'intérêt général et le SNS fut ainsi appelé à jouer auprès d'eux un rôle de conseiller technique¹⁷⁸⁸. Pour cet ensemble d'activités variées, le SNS fut particulièrement bien doté, en effectifs notamment. Les chiffres fournis par Béatrice Touchelay sur la base d'une information administrative de 1948¹⁷⁸⁹ permettent d'en prendre la mesure :

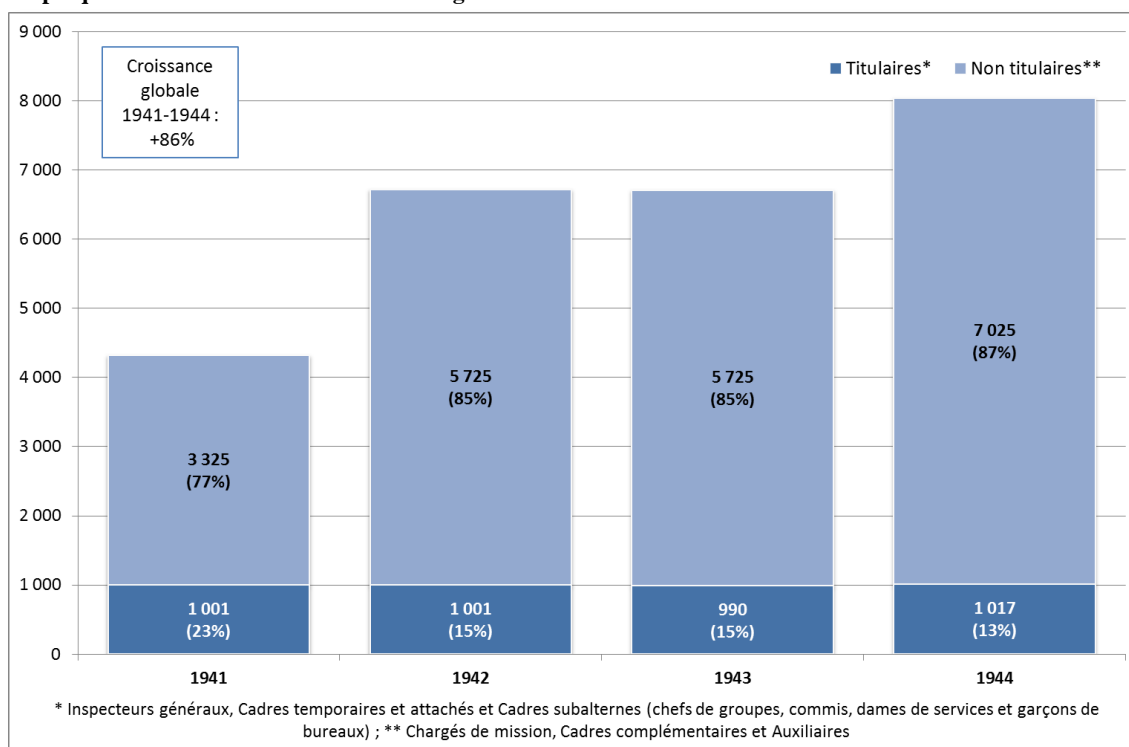
¹⁷⁸⁶ Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHELAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, *op. cit.*, p. 7-8, 15 et 55.

¹⁷⁸⁷ Voir « Les travaux du SNS » dans Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 115-130. Ainsi que Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHELAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, *op. cit.*, p. 34-35 et 50-51.

¹⁷⁸⁸ Aouatef CHERIF, *L'introduction des nouvelles technologies et les mutations administratives au sein du ministère des Finances. L'exemple de la mécanographie, 1930-1970*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Dominique Barjot, Université Paris IV Sorbonne, Paris, 2007, p. 96-97 (l'auteure cite le décret n°1605 du 31 mai 1943).

¹⁷⁸⁹ Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, n. 24 p. 94 renvoie à « L'évolution des effectifs budgétaires du SNS et de l'INSEE depuis le 11 octobre 1941 », *Bulletin intérieur*, INSEE, n°10, novembre 1948, p. 89-101. On pourra aussi consulter Pascal-Gaston MARIETTI, *La Statistique générale en France*, *op. cit.*, en particulier les chapitres III et IV du titre II, respectivement consacrés au personnel et au matériel du SNS, p. 113-145.

Graphique II. 3 : Évolution des effectifs budgétaires titulaires et non titulaires du SNS de 1941 à 1944



Source : d'après tableau 3 dans Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 94.

Excepté une très légère baisse du nombre d'emplois budgétaires entre 1942 et 1943 (-0,16%), la croissance des effectifs du SNS fut donc assez impressionnante entre 1941 et 1944 puisque les dotations prévues par les lois de finances doublèrent presque entre 1941 (4 326 emplois budgétaires) et 1944 (8 042 emplois budgétaires). Cette croissance d'un effectif de départ déjà considérable (repensons à la centaine d'emplois de la SGF) reposa – comme pour l'ensemble des services de l'État français – principalement sur le recrutement d'agents non titulaires qui représentèrent, tout au long de la période, plus des deux tiers des agents du service.

La « contribution à la statistique des fonctionnaires » de 1944

Volonté affichée de réduction puis de contrôle des effectifs, amorce d'une politique familiale des traitements, permanence des discours organisationnels, appareil statistique renforcé... : les conditions de l'émergence d'une statistique des fonctionnaires construite sur les bases fixées par ses promoteurs des années 1900-1910 semblaient bien réunies par Vichy. Pourtant, aucun recensement ne fut mis en place. En 1944, la direction de la statistique générale du SNS (l'ancienne SGF donc) édita une brochure intitulée *contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État (effectifs – traitements – pensions de retraite)*¹⁷⁹⁰. Publiée à l'en-tête de la République française, elle était

¹⁷⁹⁰ SERVICE NATIONAL DES STATISTIQUES, *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État (effectifs, traitements, pensions de retraites)*, Paris, Imprimerie nationale, 1944.

constituée des résultats de plusieurs « enquêtes » entreprises entre 1941 (pour les effectifs) et 1943 (pour les traitements et les pensions) à l'initiative du ministère des Finances de l'État français. La volonté de contrôle – pourtant incontestable en ce qui concerne de nombreux domaines de la politique du régime de Vichy –, associée à un renforcement tout à fait inédit de l'appareil statistique, ne conduisit pas plus à la mise en œuvre d'un véritable recensement qu'à une maîtrise effective de la croissance du nombre des agents de l'État. Surtout, si la contribution publiée en 1944 constitua sans conteste un véritable tournant dans l'histoire de la statistique des fonctionnaires, on ne saurait parler de véritable rupture, et compte tenu des possibilités offertes par les moyens disponibles, le bilan relève plutôt de la demi-teinte.

Cette « étude » était donc le fruit de plusieurs « enquêtes », dont le « premier objet » était de poursuivre l'application de la loi du 8 avril 1910. Menée sous la direction de Raymond Rivet, auteur de la dernière « étude spéciale » consacrée à la question dans le *bulletin de la SGF* de 1932¹⁷⁹¹, elle s'inscrivait de la sorte dans une certaine continuité des hommes et des méthodes de la statistique des fonctionnaires de l'entre-deux-guerres. Elle marquait aussi une certaine rupture dans les logiques qui présidèrent à sa réalisation. Dans l'introduction de la brochure, Henri Bunle expliquait en effet que la première partie de l'étude – intitulée « traitements des fonctionnaires de 1936 à 1943 » – constituait une mise à jour du rapport quinquennal relatif aux échelles de traitements publié en 1936, rendue possible et nécessaire du fait de l'élaboration de la classification générale des traitements de l'été 1943. En revanche, la seconde partie – intitulée « enquête du ministère des Finances sur les effectifs et la rémunération des fonctionnaires (octobre 1941) » – correspondait, quant à elle, aux résultats d'une enquête, ouverte par la direction du Budget en 1941, dont le dépouillement avait été assuré par le Service national des statistiques¹⁷⁹². Pour la première fois, une statistique des fonctionnaires était produite par un organisme statistique officiel à la demande d'une direction ministérielle. En outre, il s'agissait, si l'on en croit l'introduction à cette enquête, de permettre à la direction du Budget d'évaluer « les répercussions financières de la loi du 14 septembre 1941 sur le statut des fonctionnaires » et les « aménagements qui pourraient éventuellement y être apportés »¹⁷⁹³. Tandis que la quatrième partie de l'étude était consacrée à « l'évolution récente de la dette viagère », mise à jour l'étude que Raymond Rivet avait publiée en avril 1938 sur la question, la troisième partie – « données statistiques d'intérêt général extraites de l'enquête du ministère des Finances » – exploitait les résultats de l'enquête de 1941 sur les effectifs qui, débordant « largement le cadre des enquêtes fragmentaires » précédentes de la direction du Budget, permettait d'offrir des « aperçus nouveaux sur l'importance respective des

¹⁷⁹¹ Voir la partie « Un sursaut internationaliste » dans le chapitre 3 *supra*, p. 368 et suivantes.

¹⁷⁹² Introduction générale par Henri Bunle dans *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*, p. 4.

¹⁷⁹³ Introduction à la deuxième partie « Enquête du ministère des Finances sur les effectifs et la rémunération des fonctionnaires (octobre 1941) » dans *Ibid.*, p. 49.

agents masculins et féminins, sur leur résidence, leurs charges de famille » et de les comparer « aux éléments analogues extraits de la population active française toute entière ». L'objectif de l'ensemble était bien de fournir au gouvernement les éléments nécessaires à l'élaboration des politiques qu'il entendait mener en ce qui concerne la fonction publique. Présentés « sous une forme directement utilisable », les résultats de cette étude ne présentaient toutefois pas, selon le directeur de la statistique générale, « le caractère d'exactitude que pourrait seul avoir un véritable recensement », à tel point qu'il considéra que les renseignements qui en furent tirés restaient « sur certains points entachés d'une incertitude regrettable » que seul un véritable recensement permettrait d'éviter. De même, dans l'introduction de la partie consacrée aux effectifs – dont on ne sait si elle fut rédigée par Gaston Duon, chargé de l'étude en question, ou par Raymond Rivet, qui la dirigeait –, il était stipulé que cette enquête ne présentait « pas tous les avantages des fiches individuelles préconisées dès 1905 par la commission compétente du Conseil supérieur de la statistique ». Ces précautions prises, Henri Bunle ajoutait toutefois qu'il s'agissait « d'une approximation suffisante pour répondre aux besoins intérieurs des services publics, à qui ce tirage [était] strictement et confidentiellement destiné ». Gaston Duon était beaucoup moins circonspect. Avant même de faire référence aux « fiches individuelles », il affirmait :

« Si cette méthode prévaut dans l'avenir, une lacune, signalée depuis longtemps par le Conseil supérieur de statistique, se trouvera comblée et on sera en mesure de suivre l'évolution de la répartition des agents de l'État, d'entreprendre des études d'ensemble sur les émoluments prélevés sur les caisses publiques, de connaître d'une façon précise les fluctuations des traitements des fonctionnaires et de tenter valablement des comparaisons internationales. »¹⁷⁹⁴

En tous les cas, compte tenu des développements précédents concernant le SNS, on ne saurait considérer que l'absence de mise en place d'un recensement *via* des bulletins individuels étaient dû à l'absence de moyens, qu'ils soient techniques ou financiers. De surcroît, en fonction des priorités du moment, le ministère des Finances avait lui-même procédé à des enquêtes beaucoup plus précises. Pour l'application des exclusions prononcées en vertu du statut des Juifs de juin 1941, il avait par exemple fait diffuser par l'ensemble des « Directeurs Généraux, Directeurs et Chefs de Service » à « tous les agents titulaires, auxiliaires, contractuels, etc. relevant de leur autorité et qui, à un titre quelconque, exercent une fonction publique »¹⁷⁹⁵, les modalités d'application du statut et, surtout, des formulaires de déclaration individuelle très détaillés¹⁷⁹⁶. Si l'on excepte le funeste objectif de cette procédure pour n'en retenir que la forme, il ne fait aucun

¹⁷⁹⁴ *Ibid.*, p. 4 et 49.

¹⁷⁹⁵ Note n°4.037 de P. Labarre, directeur du Personnel, du matériel et du contentieux, pour tous les services, Paris, le 28 juin 1941. CAEF, Fonds Budget, PCM, B33353.

¹⁷⁹⁶ Note n°4.037 du 28 juin 1941, *op. cit.*, annexe n°1 : « Déclaration en vue de l'application de la loi du 2 juin 1941 sur le statut des Juifs, à souscrire par les Magistrats, fonctionnaires, agents, auxiliaires et ouvriers ayant un grand-parent Juif ou n'ayant aucun grand-parent Juif » [tableau récapitulatif] et annexe n°2 : « Déclaration en vue de l'application de la loi du 2 juin 1941 portant statut des Juifs » [formulaire individuel], CAEF, Fonds Budget, PCM, B33353. Voir la reproduction en annexe n°50, p. 777.

doute qu'un recensement des agents aurait été tout à fait possible sur la base d'une procédure similaire.

Ce fut quatre mois plus tard, le lendemain de l'adoption du décret relatif à l'organisation et au fonctionnement du SNS, qu'Yves Bouthillier lança l'enquête sur les « effectifs et (...) rémunérations des fonctionnaires » par une lettre du ministre des Finances, préparée par la direction du Budget, aux ministres, secrétaires d'État et secrétaires généraux. Dans cette lettre du 25 octobre 1941, il justifiait la nécessité d'établir une statistique par la modification profonde qu'avait connue la situation des effectifs :

« Des variations d'effectifs sont intervenues dans divers cadres ; des services nouveaux ont été créés ; d'autres ont subi des transformations ; des personnels précédemment rémunérés sur les budgets locaux ont été incorporés à l'administration de l'État. »

Le ministre souhaitait ainsi mettre à jour deux enquêtes précédentes qui auraient été effectuées par son département en 1932 et 1936. Celles-ci, menées auprès de toutes les administrations, auraient porté sur « les effectifs des fonctionnaires, sur leur répartition entre les différents échelons de traitements ou de salaires, et sur les dépenses afférentes aux divers éléments de leur rémunération »¹⁷⁹⁷. Il faisait probablement référence aux travaux de la direction du Budget qui avaient permis de communiquer deux tableaux des effectifs répartis par tranche de traitement à Xavier Vallat en 1939¹⁷⁹⁸. Comme l'indiquais dans le chapitre précédent, à l'exception de ces deux tableaux je n'ai trouvé aucune trace des conditions de réalisation de ces enquêtes. Les modalités qui présidèrent à l'établissement de certaines comparaisons dans le cadre de l'enquête de 1941, conduisent à penser que l'enquête mentionnée pour 1936 ne concernait pas la répartition des effectifs par ministère. En effet, l'un des objectifs de l'enquête de 1941 était de permettre de comparer « le nombre des agents au 1^{er} octobre 1941 » à celui « qui fut constaté lors de l'enquête effectuée en 1936 »¹⁷⁹⁹. Or, les données concernant 1936 ne furent pas reportées à partir des résultats de cette enquête précédente, mais recueillies auprès des services de chaque ministère en 1941. Ceux-ci remplirent alors en effet, dans un même tableau, une colonne relative aux effectifs de 1941 et une colonne où ils devaient faire figurer « à titre de rappel » ceux de 1936¹⁸⁰⁰.

Pour circonscrire le périmètre de l'enquête, la direction du Budget ne semble pas s'être embarrassée de réflexions relatives à la notion de fonctionnaire public et à la prise

¹⁷⁹⁷ Lettre n°V/2904 du ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances à messieurs les ministres, secrétaires d'État et secrétaires généraux, 25 octobre 1941, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁷⁹⁸ Voir la reproduction des tableaux en annexe n°47, p. 772. En mentionnant une enquête de 1936, le ministre faisait probablement référence à l'état statistique concernant les traitements de l'année 1937. Le seul tableau élaboré au cours de la période concernant la répartition ministérielle des effectifs correspondait à celui qui portait sur les créations d'emplois depuis 1935 que le ministre, alors secrétaire général des Finances, avait transmis à la Chambre en 1939 (voir l'annexe n°46, p. 770).

¹⁷⁹⁹ Lettre n°V/2904 du 25 octobre 1941, *op. cit.*, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁸⁰⁰ *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*, p. 49 et 51.

en considération ou non des agents devant entrer dans la catégorie des « employés » prévue par le statut :

« La présente enquête s'applique à l'ensemble des fonctionnaires et agents, quel que soit leur statut, dont la rémunération est directement imputée sur les crédits du budget de l'État, y compris les budgets annexes, ainsi qu'au personnel des offices et établissements autonomes de l'État. »¹⁸⁰¹

Les informations demandées devaient être fournies par les services ministériels au moyen de tableaux à faire parvenir, une fois remplis, à la direction du Budget. La nature des renseignements demandés reflétait bien les préoccupations du moment en ce qui concerne la politique de la fonction publique : le nombre des agents (en 1936 et 1941), leurs traitements, soldes et salaires, le tout selon une répartition par statut (titulaires, auxiliaires, ouvriers, militaires) ; la répartition des effectifs de 1941 par tranches de traitements bruts ; par ville de résidence et droit ou non à l'indemnité de résidence ; par situation de famille et nombre d'enfants ; la répartition, enfin, des personnels féminins. La lettre d'Yves Bouthillier faisait, de surcroît, explicitement référence à certaines mesures récentes :

- les informations concernant la situation de famille des fonctionnaires devaient faire uniquement état « des enfants rentrant en compte pour l'attribution des allocations familiales (y compris le 1^{er} enfant) » ;
- ces mêmes informations devaient faire l'objet d'un tableau destiné « à permettre, le moment venu, de suivre l'application des dispositions de l'article 97 de la loi du 14 septembre 1941 instituant un traitement familial » où elles seraient établies « conformément aux distinctions prévues par ce texte » ;
- les renseignements relatifs à la « situation des agents de sexe féminin » devaient permettre de renseigner la direction du Budget sur « le cumul de deux revenus professionnels dans un ménage ».

Il s'agissait donc bien d'éclairer la politique de la fonction publique que souhaitait mener le gouvernement au moyen de statistiques produites à cette fin. Le ministre concluait ses instructions en précisant que les renseignements devaient être « établis avec le plus grand soin » et transmis « dans un délai aussi court que possible et au plus tard le 1^{er} décembre » 1941¹⁸⁰².

Publiés environ trois ans plus tard, les résultats de cette enquête permirent au SNS de reconstituer dans un premier temps l'évolution des effectifs de l'État de 1914 à 1941, et celle de la répartition par tranches de traitements depuis 1932. Concernant les effectifs, les auteurs de la brochure – considérant que « les transformations multiples survenues dans la composition des départements ministériels [enlevaient] toute signification aux comparaisons par services » – décidèrent de limiter les statistiques des « époques antérieures » aux « nombres globaux ». Pour cela, ils se basèrent sur diverses « enquêtes

¹⁸⁰¹ Lettre n°V/2904 du 25 octobre 1941, *op. cit.*, CAEF [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

¹⁸⁰² *Ibid.* Sur la constitution des tableaux, on pourra aussi consulter un résumé des instructions dans *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*, p. 49.

précédentes » dont les méthodes d'élaboration faisaient considérer aux auteurs qu'il n'était « pas sûr que les effectifs civils soient strictement comparables ». Ils ne renoncèrent pas pour autant à produire un tableau comparatif intitulé « Estimation de l'effectif des fonctionnaires de l'État à différentes époques », retraçant l'évolution des effectifs du 1^{er} août 1914 au 1^{er} octobre 1941.

Le tableau II.6 suivant récapitule, pour chaque année considérée, les sources mobilisées pour la construction de cette rétrospective. Il en ressort que pour la plupart des années, le nombre annoncé repose sur des « estimations » qui laissent le lecteur relativement perplexe face au parti pris d'indiquer le jour et le mois correspondant à chaque année. En outre, confirmant les interrogations évoquées plus haut concernant « l'enquête de 1936 » celle-ci n'était plus évoquée. Un « recensement au 1^{er} janvier 1937 » faisait toutefois son apparition parmi les sources. L'une et l'autre correspondaient vraisemblablement à l'état des effectifs répartis par tranches de traitement en 1937 mentionnée précédemment. En tous les cas, l'ordre de grandeur mentionné, « 870 000 fonctionnaires dénombrés », correspondait à celui du tableau qui avait été transmis à la Chambre par la direction du Budget en 1939, soit 869 148 « fonctionnaires et agents de l'État en 1937 »¹⁸⁰³.

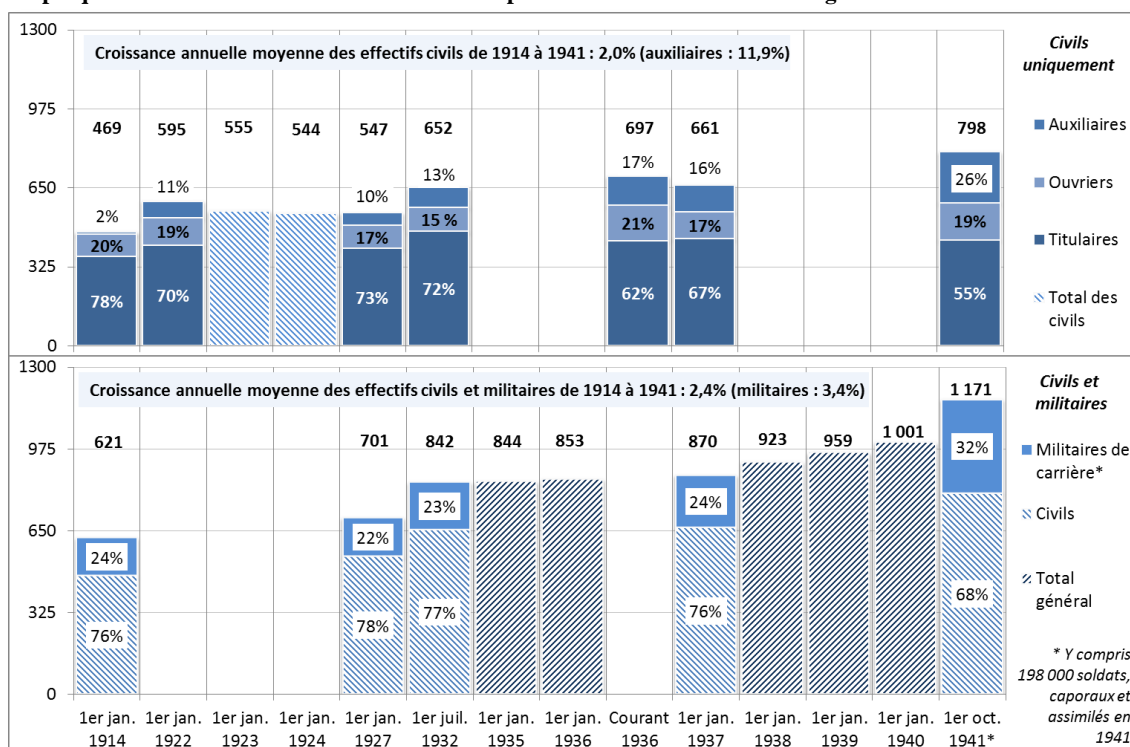
Tableau II. 6 : Sources mobilisées pour la construction de l' « estimation de l'effectif des fonctionnaires de l'État à différentes époques »

1 ^{er} août 1914	"Rapport Bokanowski sur le budget de l'exercice 1922"
1 ^{er} janvier 1922	
1 ^{er} janvier 1923	"Estimations" sur la base des "suppressions de postes effectuées au cours des années 1922 et 1923"
1 ^{er} janvier 1924	
1 ^{er} janvier 1927	"Estimation" suite à une "question écrite de M. le député Dariac, insérée au <i>Journal officiel</i> du 31 octobre 1928"
1 ^{er} juillet 1932	"L'enquête de 1932"
1 ^{er} janvier 1935	D'après les "créations et suppressions de postes appliquées aux 870 000 fonctionnaires dénombrés au 1 ^{er} janvier 1937"
1 ^{er} janvier 1936	
Courant 1936	"Résultats (...) qui figuraient à titre de rappel dans l'enquête de 1941"
1 ^{er} janvier 1937	"Recensement du 1 ^{er} janvier 1937"
1 ^{er} janvier 1938	
1 ^{er} janvier 1939	D'après les "créations et suppressions de postes appliquées aux 870 000 fonctionnaires dénombrés au 1 ^{er} janvier 1937"
1 ^{er} janvier 1940	
1 ^{er} octobre 1941	Résultats de l'enquête du ministère des Finances présentés dans la brochure

Source : *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État (1944)*, op. cit. , p. 50-51

¹⁸⁰³ Voir la reproduction du tableau en annexe n°47, p. 772.

Graphique II. 4 : Évolution du nombre et de la répartition selon leur statut des agents de l'État de 1914 à 1941



Source : d'après les tableaux p. 51-52 dans *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*

De surcroît, les auteurs précisait avoir de sérieux doutes concernant la fiabilité des résultats de certaines sources : pour ceux de « courant 1936 » et au « 1^{er} janvier 1937 », les différences enregistrées dans la répartition des effectifs par statut faisaient écrire aux auteurs de la brochure qu'il était « à craindre » qu'elles ne fussent « imputables à des erreurs, parfois considérables ». Les résultats fournis pour 1936 à l'occasion de l'enquête de 1941 étaient suspectés d'avoir été « plutôt gonflés pour masquer une partie de l'accroissement du personnel pendant la période 1936-1941 alors que les réponses au recensement du 1^{er} janvier 1937 [avaient] peut-être été inspirées par le même souci pour la période 1932-1937 ». Invitant les lecteurs à ne « pas perdre de vue » ces réserves au moment d'interpréter les résultats de cette comparaison, les auteurs de la brochure en profitaient pour souligner à nouveau la nécessité « d'un recensement des fonctionnaires réalisé sur fiches »¹⁸⁰⁴. Le graphique II.4 qui précède présente l'ensemble des résultats qu'il est possible de tirer de ces tableaux. Tout en gardant bien à l'esprit, comme nous y enjoignaient les auteurs de la brochure, que la fiabilité de telles comparaisons est plus que douteuse, force est de constater que ces données constituèrent la première rétrospective de moyenne durée concernant les effectifs. De la sorte, elle offrait aux responsables administratifs et politiques la possibilité d'un double constat. D'abord, en dépit d'un certain nombre de tentatives de réductions des effectifs, la croissance du nombre des agents de l'État depuis 1914 avait été considérable : elle était proche d'un doublement (coefficient 1,7 pour les agents civils ; 1,9 avec les militaires de carrière).

¹⁸⁰⁴ *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*, p. 49-52.

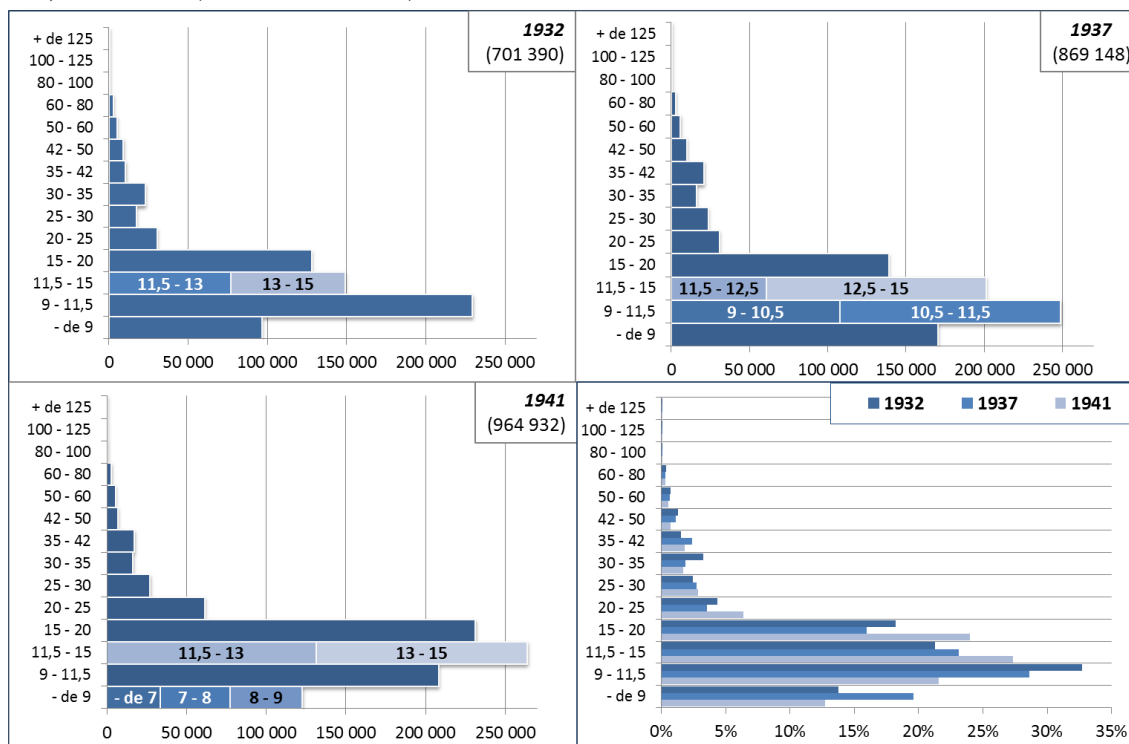
Ensuite, cette croissance avait essentiellement porté sur le personnel non titulaire : chaque augmentation des effectifs civils coïncidant avec celle de la proportion d'auxiliaires (et inversement). En outre, si le phénomène était ancien, les résultats de l'enquête d'octobre 1941 faisaient apparaître son ampleur inédite puisque les auxiliaires représentaient alors plus du quart des effectifs civils.

L'évolution des effectifs civils et militaires de carrière répartis par classes de traitements bruts ne remontait pas aussi loin. Les auteurs proposaient en effet de comparer trois années « à titre d'indication rétrospective » : 1932, 1937 et 1941. Aucune indication n'était donnée concernant les sources, si ce n'est que le tableau était constitué sur la base de la réunion de « renseignements partiels ». Il s'agissait vraisemblablement, pour 1932 et 1937, des informations tirées des « enquêtes » déjà citées à plusieurs reprises *supra*. La brochure ne comportait aucune mention du fait que le périmètre des effectifs de 1932 ne correspondait pas à celui des années 1937 et 1941. Cela aurait pourtant permis d'expliquer pourquoi, concernant 1932, le total des agents répartis selon leurs traitements (701 390, voir le graphique II.4 *supra*) ne correspondait pas au total des agents indiqués dans le tableau rétrospectif (842 000, voir le graphique II.5 *infra*).

Représentées dans le graphique II.5 suivant, ces informations permettent de confirmer ce que les contemporains avaient eux-mêmes avancé pour justifier la nécessité d'un relèvement : l'augmentation des effectifs au cours des années 1930 avait principalement reposé sur la croissance des agents dont les rémunérations étaient les plus faibles – ce qui correspondait logiquement à la croissance de la proportion des auxiliaires parmi les effectifs. Toutefois, sans que l'on puisse – comme le firent pourtant les auteurs de la brochure en se basant sur le calcul d'un « traitement moyen » passant de 14 684 à 15 387 francs entre 1937 et 1941 – parler d'un « glissement vers les emplois supérieurs », un début de rééquilibrage semble avoir été opéré vers les traitements moyens à la fin de la période considérée. Il faut toutefois noter qu'il s'agissait ici des traitements bruts : les diverses indemnités dont bénéficiaient les fonctionnaires en 1941 (spéciale temporaire, résidence et charge de famille principalement) ne furent pas prises en compte, ce qui limitait (et limite aujourd'hui encore) considérablement toute analyse de l'évolution des traitements et du pouvoir d'achat des fonctionnaires au cours de la période¹⁸⁰⁵.

¹⁸⁰⁵ Voir la mise en perspective de l'évolution des prix et des traitements sur l'ensemble de la période en annexes n°1, p. 702 et n°4, p. 704.

Graphique II. 5 : Répartition des fonctionnaires civils et militaires de carrière par classe de traitement en 1927, 1937 et 1941 (en milliers de francs)



Source : d'après le tableau p. 55 dans *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*

Cette question fut d'ailleurs évoquée lors de la présentation d'une analyse de l'évolution des salaires et des traitements par Raymond Rivet à la Société de statistique de Paris en 1943. L'inflation était en effet très difficile à mesurer au cours de la guerre, les statisticiens du SNS s'étant d'ailleurs refusés à accorder la moindre valeur aux indices pondérés des prix de détail qu'ils durent élaborer à la demande de l'occupant¹⁸⁰⁶. Si des évaluations approximatives permettaient toutefois aux statisticiens de considérer que l'inflation se situait autour d'un coefficient 3 en 1943 par rapport à 1939, ils se refusaient à tout approfondissement. Lors de la discussion qui suivit son exposé, Raymond Rivet fut interrogé à ce sujet et sa réponse permet de prendre la mesure des obstacles rencontrés :

« M. Rivet précise que le sujet de sa causerie était l'évolution des salaires et traitements depuis 1939, et non pas l'évolution des prix. Mais, tout naturellement, la discussion a surtout porté sur la comparaison des mouvements des salaires et des prix. En réalité (...) les changements intervenus dans la structure des consommations et l'incertitude où l'on est du niveau véritable des prix, rendraient tout à fait illusoire le calcul d'un indice des prix tel qu'il était effectué avant la guerre. »¹⁸⁰⁷

¹⁸⁰⁶ Jean-Pierre AZÉMA, Raymond LÉVY-BRUHL et Béatrice TOUCHELAY, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁸⁰⁷ Raymond RIVET, « L'évolution des salaires et traitements depuis 1939 », *op. cit.*, p. 109.

Outre les éléments rétrospectifs, les résultats présentés dans la brochure permettent d'appréhender la structure des effectifs en 1941 selon une répartition par départements ministériels. Surtout, le cadre de l'enquête ayant permis de recueillir des renseignements antérieurs, la *contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* offre une présentation de l'évolution des effectifs ministériels entre 1936 et 1941 – en gardant toujours à l'esprit que les données de 1936 correspondaient à celles que les services ministériels établirent pour l'enquête de 1941.

Tableau II. 7 : Principales évolutions ministérielles, 1936-1941 (effectifs civils)

Augmentations d'effectifs 1936-1941				
<i>Classement des 5 principaux bénéficiaires d'effectifs supplémentaires</i>		<i>Classement des 5 plus fortes croissances annuelles moyennes</i>		
Communications	+ 35 120	32,2%	Production industrielle	12%
Éducation nationale	+ 27 776	25,4%	Intérieur	10%
Production industrielle	+ 19 233	17,6%	Travail	7%
Intérieur	+ 11 324	10,4%	Présidence du Conseil (Chef de l'État)	6%
Ravitaillement	+ 8 916	8,2%	Aviation	5%
Diminutions d'effectifs 1936-1941				
<i>Classement des 4 ministères concernés par les diminutions</i>		<i>Variation annuelles moyennes : classement des 4 ministères concernés</i>		
Économie nationale et Finances	-4 162	52%	Affaires étrangères	-4%
Guerre	-3 254	41%	Économie nationale et Finances	-1%
Agriculture	-411	5%	Agriculture	-1%
Affaires étrangères	-191	2%	Affaires étrangères	-1%
Solde 1941-1936 = 101 128 Effectifs supplémentaires = 109 146 Diminutions = -8 018				
Proportion du total des effectifs en 1941		Progression relative 1936-1941 (en indice base 1936=100 sur les proportions du total)		
<i>Classement des 5 ministères les plus importants</i>		<i>Classement des 5 plus fortes progressions</i>		
Communications	28%	Production industrielle	155	
Éducation nationale	26%	Intérieur	141	
Économie nationale et Finances	13%	Travail	123	
Guerre	10%	Président du Conseil (Chef de l'État)	117	
Production industrielle	6%	Aviation	113	
Proportion d' "auxiliaires temporaires" parmi les effectifs des ministères en 1941		Proportion du total des "auxiliaires temporaires"		
<i>Classement des 5 proportions les plus importantes</i>		<i>Classement des 5 principaux employeurs</i>		
Délégation générale à l'équipement national (DGEN)	100%	Communications	42%	
Président du Conseil (Chef de l'État)	80%	Économie nationale et Finances	17%	
Travail	76%	Éducation nationale	15%	
Ravitaillement	43%	Guerre	10%	
Communications	39%	Intérieur	4%	

Source : d'après le tableau p. 57 dans *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*

Le tableau II.7 qui précède permet d'observer que les secteurs qui bénéficièrent le plus de la croissance des effectifs au début du régime correspondaient à son caractère policier et à ses orientations dirigistes. Les résultats de l'enquête confirmaient ainsi le renforcement de l'Intérieur qui ici était non seulement dû à l'étatisation et au renforcement des polices, mais aussi à la prise en considération, parmi les effectifs du ministère, du commissariat général aux Questions juives (CGQJ) – ce qui explique, en outre, que ce ministère régalien employait en 1941 une part non négligeable des auxiliaires. Ce renforcement de l'Intérieur entre 1936 et 1941 n'était toutefois pas strictement policier car les effectifs des Anciens combattants étaient alors, eux aussi, rattachés à ce département. Le renforcement des secteurs économiques était, lui aussi confirmé. Bien que le ministère de l'Économie nationale et des Finances ait accusé une très légère baisse – dont, en outre, on a pu constater qu'elle fut au moins partiellement compensée par l'augmentation des effectifs du SNS au cours des années suivantes – le département occupait la seconde place parmi les principaux employeurs d'agents civils. Surtout, c'est le renforcement du secteur de la Production industrielle qui est le plus remarquable : classé au troisième rang des bénéficiaires d'effectifs supplémentaires au cours des années 1936-1941, ce ministère créé par le nouveau régime à partir d'administrations préexistantes se plaçait au premier rang des croissances d'effectifs mais aussi des croissances relatives de la proportion que ses effectifs représentaient au sein de l'État. Élément plus surprenant au regard des discours que son secrétaire d'État tint quelques décennies plus tard à propos de la croissance des effectifs¹⁸⁰⁸ : c'est le secteur identifié dans la brochure sous l'appellation « Communications » qui se plaçait au premier rang des départements bénéficiaires des effectifs supplémentaires. Regroupement des PTT, des Travaux et des Transports, ce secteur correspondait, en outre, au premier employeur d'agents civils au sein de l'administration (ainsi qu'au premier rang des employeurs d'auxiliaires). À noter enfin, si la priorité d'un secteur de l'intervention étatique ne saurait être uniquement mesurée à l'aune de ses dotations en effectifs, la personnalisation du régime se traduit par l'important renforcement des (faibles) effectifs de l'administration du Chef de l'État – alors même que la plupart de ses services administratifs avaient été transférés à la vice-présidence du Conseil en mars 1941¹⁸⁰⁹. Force est de constater que les affichages du régime concernant le retour à la terre et la famille n'eurent pas de telles conséquences. La faiblesse de ces secteurs pourtant présentés comme prioritaires est en effet remarquable : le volume des effectifs de l'Agriculture accusait en octobre 1941 une très légère baisse par rapport à 1936 (411 agents en moins), tandis qu'en dépit de l'adjonction de l'administration de la Famille à celle de la Santé dès août 1941, le département concerné vit ses effectifs s'accroître de seulement 332 agents supplémentaires¹⁸¹⁰. Cette situation peut être comparée, par

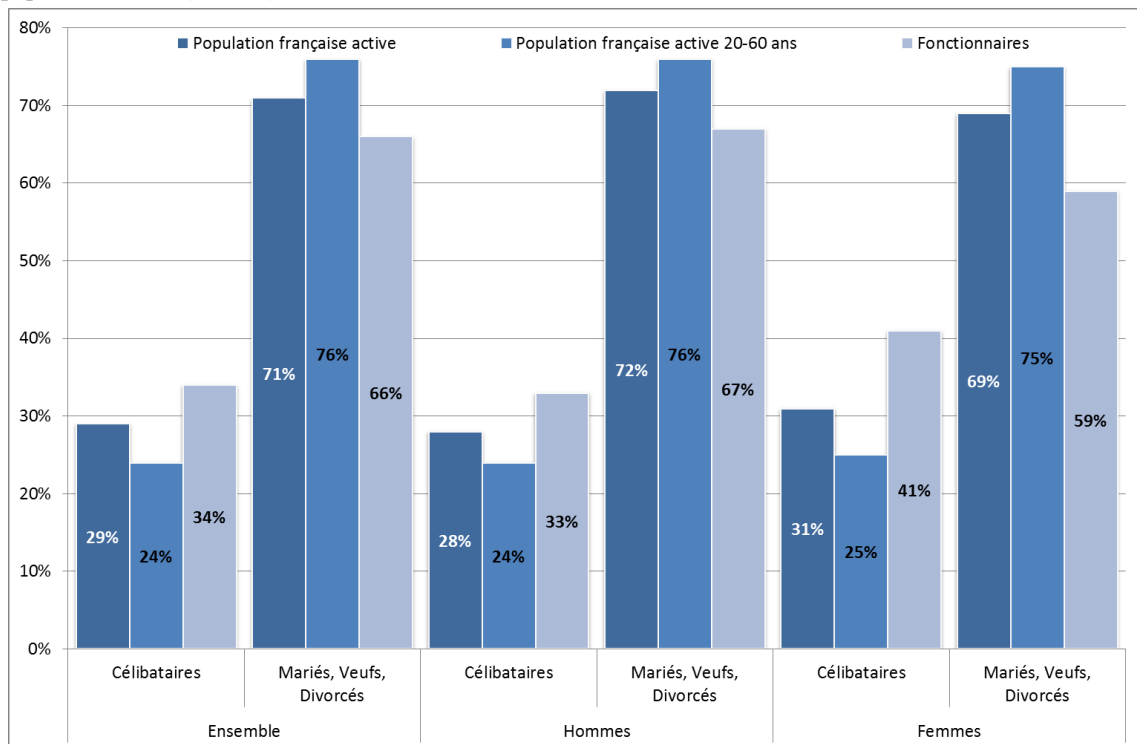
¹⁸⁰⁸ Voir l'annexe n°49, p. 775.

¹⁸⁰⁹ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 185.

¹⁸¹⁰ Éclairant ainsi, sous l'angle restreint des effectifs, les « faux-semblants » de la priorité accordée à ce secteur par le régime, étudiés de façon approfondie par Christophe CAPUANO, *Vichy et la famille*, op. cit.

exemple, aux 405 agents dont bénéficiait déjà, seulement six mois après sa création par une loi du 29 mars 1941, le CGQJ¹⁸¹¹. Les affichages du régime dans le domaine familial eurent toutefois pour conséquence la constitution d'une statistique inédite relative à la situation familiale des agents et à la place des femmes dans l'administration en 1941. La question, centrale dans les discours tenus par les autorités de l'État français, de la comparaison de la situation matrimoniale des fonctionnaires par rapport à celle de l'ensemble de « la population active française » fit même l'objet d'un tableau.

Graphique II. 6 : Répartition des fonctionnaires civils et militaires de carrière (en 1941) comparée à celle de la population active (en 1936) selon l'état matrimonial



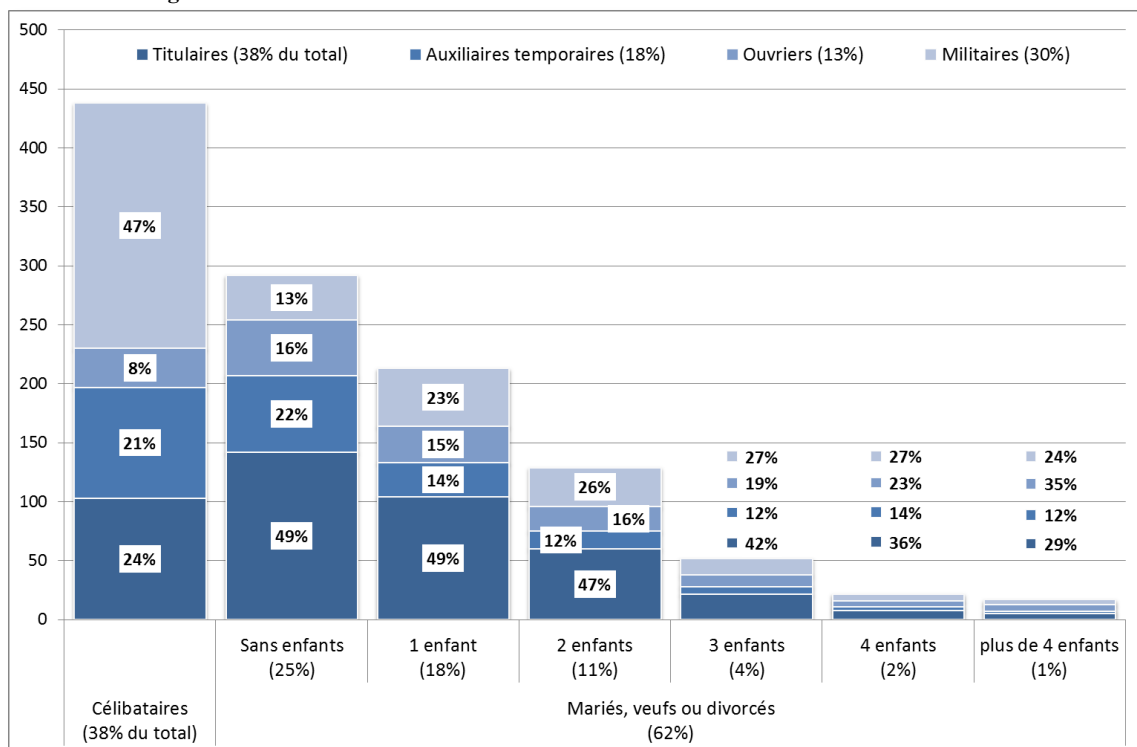
Source : d'après le tableau p. 82 dans *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*

La fiabilité des données présentées était toutefois très relative : les auteurs notaient en effet que les questionnaires n'avaient « pas été établis dans ce dessein ». Surtout, ceux-ci procédaient à la comparaison de populations difficilement comparables : la « population française active » et la « population française active 20-60 ans » d'après les résultats du recensement général de la population de 1936 ; un total des effectifs civils et militaires de carrières pour 1941 qui, lui aussi arrondi au millier, différait du total présenté au début de l'étude (1 163 000 contre 1 171 000). Cette comparaison hasardeuse – à laquelle s'ajoutaient les limites relatives à une « incertitude » subsistante concernant le nombre des « veufs et divorcés » – avait l'avantage de permettre d'affirmer qu'il « semblerait (...) que le fait d'appartenir à l'Administration de l'État

¹⁸¹¹ Sur le lancement du CGQJ, voir « Naissance d'un "véritable ministère" » dans Laurent JOLY, *Vichy dans la « solution finale »*, *op. cit.*, p. 132-181.

augmente, pour un individu, sa probabilité d'être célibataire ». Tout en admettant que ces statistiques étaient mobilisées « à défaut d'informations meilleures », les auteurs de l'étude concluaient qu'il « y aurait lieu de rechercher la cause profonde d'un phénomène », encore plus marqué chez les femmes, qu'ils ne faisaient « ici que constater ».¹⁸¹² L'enquête, lancée alors que le gouvernement élaborait les mesures relatives au traitement familial permettait aussi d'observer la répartition des agents selon le nombre d'enfants à charge (au sens des allocations familiales, c'est-à-dire âgés de moins de 15 ans).

Graphique II. 7 : Répartition des fonctionnaires civils et militaires de carrière selon le statut et le nombre d'enfants à charge



Source : d'après le tableau p. 80 dans *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*

Les distinctions par statut et nombre d'enfants à charge auraient dû contribuer, à condition d'être exploitées par les services concernés, à une mesure assez précise du coût de l'application du traitement familial. Ce n'est toutefois pas cette question qui fit l'objet des analyses des auteurs de la brochure, mais celle de la forte proportion représentée par les agents sans enfants (63%). Procédant à divers recoupements permettant d'évaluer à 632 000 le nombre de familles en France dont « au moins l'un des conjoints » était fonctionnaire, les auteurs évaluèrent alors à 40% la proportion de familles sans enfant parmi elles. Une nouvelle comparaison avec les résultats du recensement général de la population en 1936 leur permettait ensuite d'ajouter que « les ménages sans enfant » étaient « sensiblement plus nombreux chez les agents de l'État

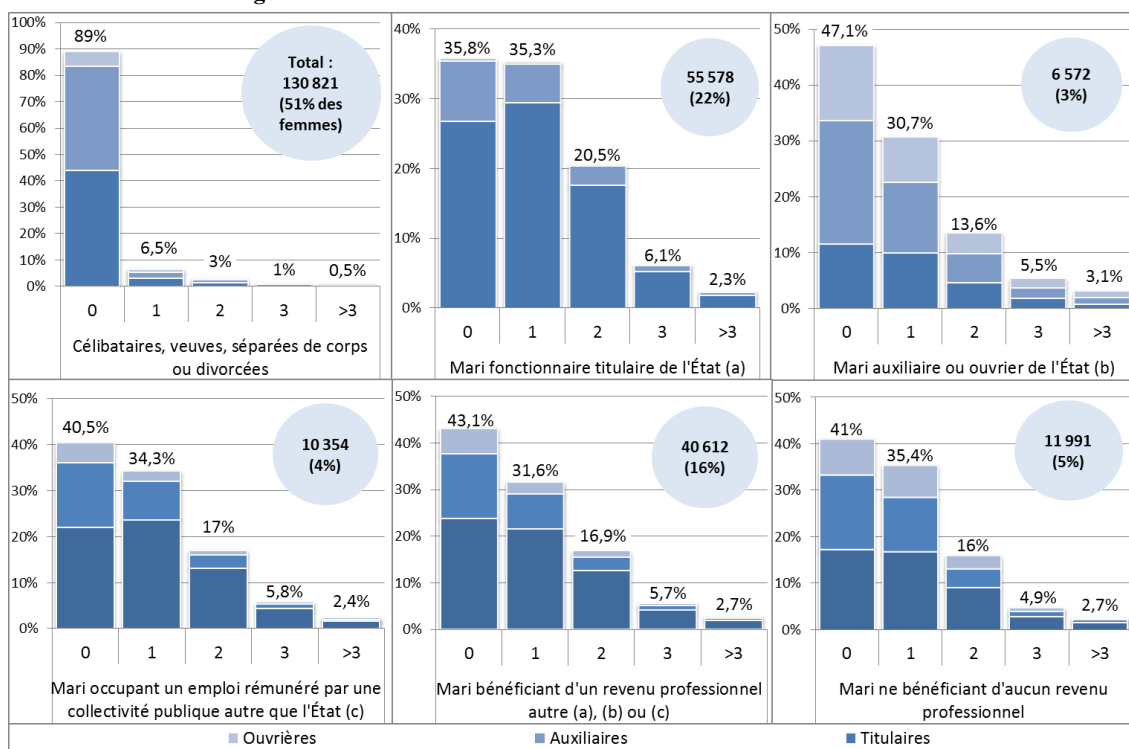
¹⁸¹² *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*, p. 82-83.

que dans la population française entière ». Toutefois, ils prenaient pour cela appui sur la proportion de familles sans enfant (23%), non dans ladite « population française entière », mais dans le total des « familles actives dont le chef est un homme marié de moins de 55 ans » :

« On peut donc penser que les familles de fonctionnaires sont moins fécondes que les autres, puisque le nombre moyen d'enfants dans 100 de ces familles est 114 contre 132 dans les familles actives françaises dont le chef est un homme marié de moins de 55 ans. Cette différence est encore aggravée dans les ménages où les deux conjoints sont fonctionnaires puisque la moyenne tombe à 98, surtout à cause de la faible proportion de parents ayant plus de 3 enfants ».

Les statisticiens notaient toutefois qu'en « l'absence de la répartition par âge, il [importait] de se montrer circonspect dans l'interprétation de ces résultats ». Ils affirmaient alors s'abstenir « de plus amples commentaires que l'insuffisance de données ne saurait autoriser »¹⁸¹³.

Graphique II. 8 : Répartition du personnel féminin selon la situation matrimoniale, la profession du mari et le nombre d'enfants à charge



Source : d'après le tableau p. 74 dans *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*

Les informations relatives à la situation matrimoniale et au nombre d'enfants des femmes, représentées dans le graphique II.8, faisaient aussi l'objet d'une attention particulière qui permettait d'identifier avec précision la fécondité des ménages de fonctionnaires, « véritable bête noire de certains responsable de Vichy, tel

¹⁸¹³ *Ibid.*, p. 87-88.

Bouthillier »¹⁸¹⁴, commanditaire de l'enquête. Cette attention portée aux femmes fonctionnaires est d'autant plus intéressante qu'elle intervenait alors que la politique d'exclusion des femmes de l'administration était officiellement toujours en vigueur : entérinée par la loi du 11 octobre 1940, elle n'avait en effet pas encore été abrogée en octobre 1941. D'après les auteurs de la brochure, celles-ci étaient en effet près de 256 000, ce qui représentait environ 32% des agents civils de l'État. Elles étaient principalement employées par l'Éducation nationale (110 000, soit 43% du total des femmes fonctionnaires civils), les Communications (65 000, soit 25%) et les Finances (26 000, soit 10%)¹⁸¹⁵ : trois départements dont on a pu constater qu'ils étaient particulièrement touchés par la crise du recrutement. En outre, nombre d'entre-elles ayant été recrutées par le régime¹⁸¹⁶, les femmes étaient plus nombreuses parmi les auxiliaires (41%) que parmi les titulaires (34%) ou les ouvriers (13%).¹⁸¹⁷ Les statistiques établies témoignaient ainsi, avant même son abrogation, de l'échec de la mesure.

Comme je l'écrivais un peu plus haut, les informations contenues dans cette *contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* – les plus riches (en dépit de nombreuses lacunes) jamais établies à la demande d'une direction ministérielle – avaient pour but explicite de concourir au suivi de mesures relatives à la fonction publique. Un certain nombre d'indices laisse toutefois penser que cet objectif ne fut pas atteint. Notons en premier lieu que l'on ne trouve aucune trace des résultats de cette enquête dans la documentation consultée concernant la question des effectifs et la politique de la fonction publique menée par l'État français. Souvenons-nous ensuite des informations fournies par le directeur du Budget au directeur du cabinet de Pierre Cathala, le 26 janvier 1943, suite à la demande d'un journaliste des *Nouveaux Temps* concernant les effectifs. Charles Gourdin justifiait le caractère approximatif du « chiffre » fourni pour 1942 par le fait que « l'enquête à laquelle [avaient] procédé [ses] services durant l'année 1942 [n'était] pas encore entièrement dépouillée par le Service national des statistiques qui en [était] chargé »¹⁸¹⁸. Six mois plus tard, lorsque Raymond Rivet prononça son exposé sur les traitements à la Société de statistique de Paris, il affirma :

« Le calcul de la rémunération moyenne des fonctionnaires exigerait que l'on connût la répartition des agents de l'État par catégories de traitement, par résidences, par charges de famille, ainsi que le nombre de parties prenantes des diverses indemnités ; on ne dispose pas actuellement du matériel statistique suffisant pour mener à bien ce calcul. »¹⁸¹⁹

¹⁸¹⁴ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 112 et 277.

¹⁸¹⁵ *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*, p. 79.

¹⁸¹⁶ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 112.

¹⁸¹⁷ *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*, p. 79.

¹⁸¹⁸ Note n°438 du 26 janvier 1943, *op. cit.*, CAEF, Fonds Budget, PCM, B10498.

¹⁸¹⁹ Raymond RIVET, « L'évolution des salaires et traitements depuis 1939 », *op. cit.*, p. 105.

Toutes ces informations, à l'exception de la répartition des agents par indemnités, devaient être réunies dans le cadre de l'enquête lancée par le ministère des Finances vingt mois plus tôt par le ministère des Finances. Cette affirmation de Raymond Rivet – qui ne mentionna les effectifs à aucun moment de son exposé – s'explique vraisemblablement par le fait qu'il ne disposait pas encore de tous les résultats de l'enquête menée sous sa direction par Gaston Duon. Au cours de la discussion, Henri Bunle rappela ainsi que « le nombre des fonctionnaires [avait] été jusqu'alors mal déterminé et [avait] donné lieu à des évaluations très sensiblement divergentes, uniquement en raison de l'imprécision apportée à la définition du terme fonctionnaire ». La suite de son propos est toutefois surprenante :

« L'enquête du ministère des Finances, à laquelle s'est référée M. Rivet, permet de préciser le problème. Mais elle fournit les données à un instant donné. Le nombre des fonctionnaires, leurs indemnités, varient avec le temps. M. Bunle croit que le ministère des Finances serait infiniment mieux armé pour toutes les études relatives aux fonctionnaires s'il donnait suite à un projet qui lui a été présenté à différentes reprises : l'établissement, pour chaque fonctionnaire d'une fiche sur laquelle seraient inscrites ses principales caractéristiques démographiques, ainsi que les sommes reçues de l'Administration, à quelque titre que ce soit. On aurait ainsi, régulièrement et à chaque instant, tous les éléments d'un calcul correct, dont il n'est pas besoin de souligner davantage l'importance, ainsi que la possibilité d'études variées d'ordres démographique et économique ».¹⁸²⁰

Ces quelques phrases interpellent à double titre. En premier lieu parce que la mention d'une enquête du ministère des Finances est totalement absente du texte de l'exposé de Raymond Rivet tel qu'il a été publié dans le *Journal de la Société de statistique de Paris*. En second lieu, la méthode préconisée par Henri Bunle diffère quelque peu des préconisations relatives à la statistique des fonctionnaires qui, pour ses promoteurs, devait reposer sur un recensement réalisé au moyen de bulletins individuels. Ici, la méthode que propose Henri Bunle correspond à ce que Michel Volle a appelé le « style Carmille » qui correspondait à « la constitution de "banques de données" individuelles, fondées sur l'identification sans ambiguïté de chaque unité statistique, la mise à jour des données "en continu" et la fusion des fichiers »¹⁸²¹. En tous les cas, le propos témoigne de l'insatisfaction concernant les résultats de l'enquête que le directeur de la statistique générale formulerait à nouveau dans son introduction à la brochure. Presque un an plus tard, lorsque Gaston Duon exposa ses vues concernant le rôle de la statistique dans les services publics lors des journées d'études du CNOF de mars 1944, il ne fit lui-même aucune allusion à cette enquête dont il avait été chargé, ni à ses résultats ni à sa seule existence.¹⁸²²

Tout semble donc indiquer qu'au fil de l'abandon (travail féminin et exclusion des femmes de l'administration) ou de la remise à plus tard (traitement familial et

¹⁸²⁰ *Ibid.*, p. 108.

¹⁸²¹ Michel VOLLE, *Le métier de statisticien*, *op. cit.*, p. 134-135.

¹⁸²² Gaston DUON, « Le rôle de la statistique dans la documentation des services publics », *op. cit.*

catégorisation des « employés ») des mesures qui avaient rendu cette enquête nécessaire, celle-ci avait perdu le caractère d'urgence qui avait présidé à son lancement par Yves Bouthillier en octobre 1941. Il n'est pas même certain que les statistiques ainsi établies aient fait l'objet de la moindre exploitation par les services concernés. Cette *contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* ne fut en effet publiée en « tirage limité » et « strictement confidentiellement » destinée aux « services publics » qu'en 1944, après la Libération. Les résultats étaient d'autant plus obsolètes que, portant sur les effectifs de 1941, ils ne permettaient pas de dresser un bilan de l'accroissement des effectifs au cours de l'ensemble de la période précédant la Libération. Alors que l'heure des comptes allait sonner, de nouvelles statistiques allaient donc s'avérer nécessaires.

Chapitre 5

Solder les comptes, redresser la situation financière et dénombrer les agents des services publics (1943-1947)

« À la fin de l'été 1944, le pays se trouvait dans une situation économique effroyable, et bien plus critique qu'en 1919. La production était tombée au tiers de son niveau d'avant-guerre. Les installations portuaires et le réseau de transports étaient à l'agonie. Les bombardements, les sabotages, les pillages et la surutilisation avaient ruiné une grande part des capacités industrielles. L'agriculture connaissait une famine de main d'œuvre et d'équipement. Plus de deux millions de Français étaient en Allemagne, dans des camps ou des usines, laissant en France une population active profondément anémiée. Régnant partout, la pénurie atteignait les œufs aussi bien que le charbon. La thésaurisation était générale, et le marché noir demeurait florissant. (...) Dans beaucoup de cas, le niveau de vie était tombé au-dessous des nécessités vitales (...). D'autre part, la guerre avait rassemblé les conditions de l'inflation. Le gonflement de la masse monétaire laissait prévoir le danger ; les contrôles de guerre n'avaient fait qu'endiguer provisoirement les pressions à la hausse sur les salaires et sur les prix. Et le pays ne pouvait se suffire à lui-même : (...) la France ne pouvait compter que sur des importations massives fournies par ses alliés. »¹⁸²³

Créé à l'aube du mois de juin 1944, quelques jours avant le débarquement allié sur les plages de Normandie, le gouvernement provisoire de la République française (GPRF) qui se substituait au Comité français de libération nationale (CFLN) né à Alger un an auparavant, s'installa à Paris en août¹⁸²⁴. Dès lors, le nouveau régime dut faire face à de nombreuses urgences, aux premiers rangs desquelles fut placée la nécessité de solder les comptes de Vichy tout en faisant en sorte d'assurer la continuité des services publics et de répondre aux besoins nouveaux nés des conséquences de la guerre et de l'occupation.

La situation, tant économique que sociale, dans laquelle se trouvait la France à la Libération ne laissait guère augurer la mise en place rapide d'un comptage des fonctionnaires. À l'instar de Dominique Quarré en 1992, on pourrait s'étonner d'une décision qui fut prise dès le début de l'automne 1945. Cet administrateur INSEE, responsable des recensements des agents de l'État et des collectivités territoriales depuis 1976, écrivait :

¹⁸²³ Richard F. KUISEL, *Le Capitalisme et l'État en France*, op. cit., p. 315-316.

¹⁸²⁴ Pour une synthèse des principaux événements ayant conduit à la Libération et au rétablissement de la légalité républicaine, on pourra consulter : Nicolas BEAUPRÉ, *Les Grandes Guerres, 1914-1945*, op. cit. (en particulier la troisième section du chapitre 13 « Libérer, épurer, apurer », p. 961-987) ; ainsi que : Pascale GOETSCHER et Bénédicte TOUCHÉBOEUF, *La Quatrième République. la France de la Libération à 1958*, Paris, Le livre de poche, 2004 (en particulier les deux premiers chapitres, respectivement intitulés « Libérations » et « retour à la légalité républicaine », p. 35-114).

« *A posteriori*, on ne sait si l'on doit se féliciter ou trouver incongru qu'au milieu de mille tâches essentielles prioritaires, les pouvoirs publics se soient préoccupés, en septembre 1945, de compter les fonctionnaires : pas seulement ceux de l'État mais tous les agents des services publics »¹⁸²⁵.

Certes, la décision était quasiment inédite, mais ce qui l'est encore plus, c'est la configuration dans laquelle elle s'insère. Pour la première fois depuis l'invention de la statistique des fonctionnaires à l'aube du vingtième siècle, la mesure du volume de la fonction publique fut commanditée, élaborée et mise au service d'une politique de l'État. Elle relevait d'une sorte de concours de circonstances – au sens premier de l'expression – du fait de la concomitance de plusieurs impératifs : pour le nouveau pouvoir issu de la Libération, il s'agissait en effet tout à la fois de solder les comptes de Vichy par un redressement des finances publiques qui impliquait de réduire les effectifs (objet du présent chapitre), et de restaurer l'État, de rationaliser l'administration et d'améliorer la situation des fonctionnaires (objet du chapitre suivant).

1. Faire face à l'urgence : diagnostic financier et révision des emplois (1943-1945)

Tout au long de la seconde moitié des années 1940, l'assainissement des finances publiques et la compression des effectifs furent ainsi considérés comme des mesures indispensables à la réussite du rétablissement de l'ordre républicain. Une brochure du commissariat aux Finances du GPRF qui fut publiée à Alger en 1944 en témoigne. Elle avait pour objectif de fournir aux administrations publiques les « principaux textes d'ordre financier et économique qui [étaient] destinés à assurer la continuité des services publics et de la vie de la Nation ». Dans son avant-propos, insistant sur l'importance des problèmes auxquels les pouvoirs publics devraient faire face pendant et après la libération du territoire, le commissaire des Finances Pierre Mendès France dressait une liste des « règles générales » qui devaient s'imposer « à tous » au cours de la période. Y figuraient, notamment, les injonctions suivantes :

« Toutes les forces vives, services publics ou entreprises privées, doivent concourir à l'effort collectif pour le salut de la Nation. (...) Les administrations, notamment, devront continuer à fonctionner sans interruption (...). Pour éviter à la France des convulsions et des souffrances supplémentaires, la monnaie doit être sauvée. (...) Enfin, il ne faut jamais oublier ceci : le désordre financier est toujours le signe d'un mauvais état général, tandis que la rigueur des comptes prépare et annonce l'amélioration d'une situation malsaine ; elle rappelle à tous que le pays se relèvera par un effort courageux et vigilant, volontairement accepté ; elle facilite par avance, la mise en place des mesures qui permettront de réaliser l'assainissement économique, monétaire et financier indispensable au redressement final, notre principal objectif. »¹⁸²⁶

¹⁸²⁵ Dominique QUARRÉ, *Annales statistiques de la fonction publique, 1945-1969-1989* INSEE Résultats n°169-170, Emploi-Revenus n°28-29, Paris, INSEE, 1992, p. 183.

¹⁸²⁶ COMMISSARIAT AUX FINANCES, *La politique financière de la France libérée. Ordonnances, décrets, arrêtés, instructions*, Alger, Gouvernement provisoire de la République française. Imprimerie Baconnier, 1944, p. I-IV ; l'avant-propos n'est pas signé mais Richard F. KUISEL, *Le Capitalisme et l'État en France*, *op. cit.*, p. 317 ; ainsi que les maîtres d'œuvre de Pierre MENDÈS FRANCE, *Œuvres complètes*, t.

Si, comme l'ont montré Richard Kuisel puis Michel Margairaz, « en 1944, le gouvernement provisoire de De Gaulle ne disposait ni d'une stratégie précise de reconstruction économique ni, sur la plupart des problèmes majeurs, de décisions arrêtées »¹⁸²⁷, la question des mesures à prendre en ce qui concerne les finances publiques avait été particulièrement étudiée.

Dès 1943, la France libre s'était ainsi préoccupée de la situation financière de la France et des politiques à mener en ce domaine¹⁸²⁸. Ainsi, l'article 4 du décret du 23 juillet 1943 « fixant les attributions du commissaire aux Finances » disposait qu'au « fur et à mesure de la libération du territoire métropolitain, le commissaire aux Finances assure la réorganisation des services financiers et exerce les attributions dévolues au ministre des Finances »¹⁸²⁹. Les perspectives d'une politique de redressement financier furent donc étudiées très tôt par le commissariat aux Finances, et tout particulièrement par l'un de ses délégués : Gabriel Ardant. Ses archives, conservées aux archives économiques et financières, témoignent d'une analyse précoce de la situation.

Diagnostic et inquiétude précoces : les rapports de Gabriel Ardant

Mobilisé jusqu'en juillet 1940, il avait été affecté à l'État-major à Alger début 1943 après avoir quitté clandestinement la France et rejoint le 6^e BTM au Maroc en février. Cet inspecteur des Finances (reçu au concours en 1929) qui, dans les années trente avait été, notamment, l'un des rapporteurs du comité supérieur d'économie de 1932 et de celui de réorganisation administrative du ministère de l'Intérieur en 1938¹⁸³⁰, occupa ensuite les fonctions de délégué des commissaires aux Finances Maurice Couve de Murville puis Pierre Mendès France. D'abord en Corse où il avait été chargé de réaliser

2: *Une politique de l'économie, 1943-1954*, Paris, Gallimard, 1985 (texte repris p. 52-53) attribuent ce texte à P. Mendès France.

¹⁸²⁷ Richard F. KUISEL, *Le Capitalisme et l'État en France, op. cit.*, p. 316, sur les projets de la Résistance concernant la politique économique après la guerre, voir le chapitre VI « La Résistance et les réformes de structure, 1940-1944 », p. 271-314 ; Michel Margairaz parle « d'incertitude calculée du général de Gaulle » (p. 749) qui se donna les moyens « de ne pas décider sur l'heure » (p. 750) du fait des incertitudes relatives aux conditions de la Libération, Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie, op. cit.* ; sur les différents projets de direction de l'économie et des finances pendant la guerre, voir le chapitre XXI « La Résistance : une triple relève (1941-août 1944) », p. 721-768.

¹⁸²⁸ Bien entendu, les réflexions de la Résistance sur l'après-guerre dépassèrent largement les seules questions financières. Outre Richard F. KUISEL, *Le Capitalisme et l'État en France, op. cit.* ; et Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie, op. cit.* sur les perspectives économiques et financières ; voir, notamment, Claire ANDRIEU, *Le Programme commun de la Résistance : des idées dans la guerre*, Paris, Éditions de l'Érudit, 1984 ; et Diane de BELLESCIZE, *Les neuf sages de la Résistance. Le Comité général d'Études dans la clandestinité*, Paris, Plon, 1979 pour une mise en perspective plus large.

¹⁸²⁹ Décret du 23 juillet 1943 fixant les attributions du commissaire aux Finances, *Journal officiel de la République française*, 1943, p. 47. Repris dans COMMISSARIAT AUX FINANCES, *La politique financière de la France libérée, op. cit.*, p. 5-6.

¹⁸³⁰ Florence DESCAMPS, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950 », *Revue française d'administration publique*, Hors-série, n° 5, 2007, p. 27-29 (notes 2 et 8).

une réforme monétaire après avoir participé au débarquement ; puis à Londres, où il fut nommé chef de la section financière de la mission militaire de liaison administrative¹⁸³¹ ; et enfin à Paris, où Pierre Mendès France le rappela le 22 août 1944 afin qu'il se mette à la disposition du secrétaire général provisoire au ministère des Finances qu'il venait de désigner¹⁸³², Emmanuel Mönick¹⁸³³.

C'est dans le cadre de ces différentes fonctions que Gabriel Ardant rédigea plusieurs notes soulignant la gravité de la situation, l'urgence et la nécessité de prendre des mesures d'économies. Dès 1943, vraisemblablement autour du mois de septembre, il produisit ainsi une « esquisse de la politique financière de la France » où, constatant une inflation galopante entre août 1939 et juin 1943¹⁸³⁴, il plaçait la stabilisation des prix au premier rang des objectifs d'une politique destinée à éviter « une évolution de la situation financière économique et sociale aussi injuste que dangereuse ». Pour G. Ardant, le rétablissement passait donc par diverses mesures destinées à accroître la production et à diminuer les moyens de paiement disponibles. Dans un tel cadre, la maîtrise des dépenses publiques figurait parmi les mesures indispensables au redressement. La perspective était toutefois différente de celle qui fut adoptée après la Première Guerre mondiale. En effet, il ne s'agissait pas de prôner une orthodoxie budgétaire libérale classique mais plutôt de permettre à l'État de faire face à ses obligations d'intervention étendue du fait même de la situation d'après-guerre :

¹⁸³¹ Informations biographiques tirées de : Nathalie CARRÉ DE MALBERG, *Le grand état-major financier : les inspecteurs des Finances 1918-1946. Les hommes, le métier, les carrières*, Paris, CHEFF, 2011 (via l'index, p. 685) ; Fabien CARDONI, Nathalie CARRÉ DE MALBERG et Michel MARGAIRAZ (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009*, op. cit. (voir Florence Descamps, « Gabriel Ardant, 1906-1977 », p. 152-154 ainsi que la notice p. 477-478) ; Alain-Gérard COHEN, « Gabriel Ardant (1906-1977) », *Encyclopædia Universalis*, En ligne : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/gabriel-ardant/>.

¹⁸³² Télégramme (très urgent – très secret), sans numéro, de Pierre Mendès France au Lieutenant-Colonel Ardant, délégué du commissariat aux Finances, via le Commissaire de la République, 11^e région militaire, Angers, le 22 août 1944. CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A181.

¹⁸³³ François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, op. cit., p. 67 (Sur les conditions de sa nomination, voir p. 70-71) ; avec Michel Debré (mais sous leurs noms de résistants), il écrivit deux ouvrages relatifs aux réformes nécessaires pour la reconstruction de la France après-guerre : JACQUIER-BRUÈRE, [Michel Debré et Emmanuel Monick], *Refaire la France. L'effort d'une génération*, Paris, Plon, 1945 ; et JACQUIER-BRUÈRE, [Michel Debré et Emmanuel Monick], *Demain la paix. Esquisse d'un ordre international*, Paris, Plon, 1945 ; sur son parcours voir : Nathalie Carré de Malberg, « Emmanuel Mönick (1893-1983). L'influence d'un attaché financier dans les années trente » dans *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009*, op. cit., p. 180-182.

¹⁸³⁴ Sur l'inflation après la Seconde Guerre mondiale, on pourra consulter : Jean-Pierre DORMOIS, *The French Economy in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 19 qui montre que celle-ci a été très forte et rapide au cours de la seconde moitié des années 1940. Pour une analyse très fine et approfondie, on lira avec grand profit : Michel-Pierre CHÉLINI, *Inflation, État et opinion en France de 1944 à 1952*, préface de François Caron, Paris, CHEFF, 1998. Dans le premier chapitre (en particulier p. 3-7), l'auteur montre, notamment, que les années 1945-1948 correspondent à une période d'inflation « exceptionnelle » – et jamais égalée depuis – avec une hausse moyenne annuelle des prix de 55% (contre 18% entre 1938 et 1944 et 11,75% entre 1949 et 1952), soit une multiplication par près de 6,5 en quatre ans. Voir les annexes n°1 et 2, p. 702 pour une mise en perspective de longue durée.

« Dans la période actuelle, la plus stricte économie devra présider à la gestion des services publics. Cette nécessité s'impose d'autant plus que l'État devra faire face à des dépenses nouvelles d'un caractère inévitable. »¹⁸³⁵

En cela, on retrouve dès ces préparatifs de 1943, et malgré l'objectif qui restait la maîtrise des dépenses publiques, ce nouveau rapport à l'État que Pierre Rosanvallon attribue à la fois aux « urgences matérielles sans précédent historique » et à une « rupture culturelle » née de l'épreuve de la Seconde Guerre mondiale, de multiples facteurs se conjuguant pour « faire de l'État une force incarnant l'esprit de la Libération »¹⁸³⁶. Cette évolution était d'ailleurs parfaitement perçue dès l'immédiat après-guerre. Dans une note, certainement écrite par Gabriel Ardant au cours de l'année 1945, sur les leçons à titrer d'une comparaison entre les finances de la France à l'issue des Première et Seconde Guerres mondiales, celui-ci concluait :

« S'il paraît nécessaire d'envisager une politique financière et une politique économique différente de celles qui furent suivies après 1918 non seulement par une plus grande rigueur dans la gestion des finances publiques mais aussi par une plus grande intervention de l'État dans des domaines qui furent alors restitués à l'Économie et aux Finances privées ce n'est pas le seul résultat d'une évolution des esprits mais aussi celui de la différence entre la situation de la France à l'une et à l'autre époque. »¹⁸³⁷

Ainsi, pour G. Ardant, il était certes nécessaire d'éviter tout abus dans « les dépenses entraînées par la guerre, reconstructions, pensions », mais il était aussi certain que « malgré toutes les précautions, des dépenses considérables » seraient à prévoir. Le propos de l'inspecteur des Finances était ainsi très représentatif du « keynésianisme de praticiens »¹⁸³⁸ qui s'imposa dans l'immédiat après-guerre, dont le pragmatisme était le véritable maître mot¹⁸³⁹, à travers un nouveau rapport à l'État, à son rôle et à l'équilibre budgétaire. En effet, le « tournant keynésien » à l'œuvre n'impliquait en aucun cas l'abandon total de l'objectif d'équilibre budgétaire (et des compressions d'effectifs nécessaires pour y parvenir). Gilbert Orsoni rappelait ainsi en 1988 que si les doctrines keynésiennes avaient « parfois été interprétées à tort (et à dessein) comme un abandon de la référence à l'équilibre » budgétaire, en réalité elles pensaient plutôt le déficit « comme un passage, un moyen permettant de redresser le cours de la situation

¹⁸³⁵ « Esquisse de la politique financière de la France » [septembre 1943], Délégation du commissariat aux Finances, note sans date, sans numéro, sans signature, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A181.

¹⁸³⁶ Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, op. cit., p. 243-244. Sur cette transformation et son incarnation dans les politiques de nationalisation et de planification, voir, plus généralement, le chapitre IV de la quatrième partie « L'État keynésien modernisateur », p. 243-267.

¹⁸³⁷ « Les finances de la France à l'issue de la guerre 1914-1918 et en 1945. Les leçons à tirer de cette comparaison », note sans date, sans numéro, sans signature, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182.

¹⁸³⁸ Selon l'expression d'Olivier DARD, « Économie et économistes des années trente aux années cinquante : un tournant keynésien ? », *Historiens & Géographes*, n° 361, Avril 1998, p. 188 ; on pourra aussi se reporter à Pierre ROSANVALLON, « Histoire des idées keynésiennes en France », *Revue française d'économie*, vol. 2, n° 4, 1987, p. 39-42.

¹⁸³⁹ Richard VINEN, *Bourgeois Politics in France, 1945-1951*, Cambridge University Press, 1995, p. 92-93 ; Nathalie CARRÉ DE MALBERG, *Entretiens avec Roger Goetze, haut fonctionnaire des finances Rivoli-Alger-Rivoli, 1937-1958*, Paris, CHEFF, 1998, p. 262.

économique, et partant, à terme, de rétablir l'équilibre économique comme financier ». Il précisait alors, à propos de Pierre Mendès France :

« S'il est certain que la pensée mendésienne s'insère très tôt, puis avec constance, dans le cadre keynésien, sa formation classique, son souci permanent de rigueur et de clarté conduisent Pierre Mendès France, au-delà peut-être des simples exigences keynésiennes, à récuser le déficit et ses dangers et donc à rechercher avec vigueur les moyens de l'équilibre »¹⁸⁴⁰.

Cette conception de l'équilibre était partagée par son proche collaborateur¹⁸⁴¹, et c'est dans une telle perspective que Gabriel Ardant soulignait, dès 1943, l'urgence des mesures visant à solder les comptes de Vichy. Il ne s'agissait pas alors d'une orthodoxie classique mais d'une contrepartie nécessaire à d'autres dépenses inévitables dans un contexte inflationniste. Il indiquait notamment qu'il faudrait rapidement « faire disparaître les dépenses de l'Administration de Vichy qui [correspondaient] à des conceptions qui n'[auraient] plus lieu d'être » et procéder à des efforts de rationalisation dans les départements conservés :

« Parmi les administrations nouvelles, dont la suppression ou la réduction doit être envisagée, la propagande, les services dits de jeunesse, la police, sans parler naturellement des subventions à la milice, la Légion, etc...

En ce qui concerne les administrations où les mêmes abus ne se sont pas produits, les efforts de réforme administrative et d'amélioration du rendement qui ont été poursuivis avant la guerre de façon sporadique, devront être repris avec un désir ferme d'aboutir. »¹⁸⁴²

Au cours des années suivantes – probablement autant par fidélité à Pierre Mendès France (qui avait démissionné en avril 1945 jugeant qu'il ne disposait pas des moyens nécessaires pour mener sa politique¹⁸⁴³) que par conviction de la nécessité d'une politique de rigueur dont il avait contribué à élaborer le programme¹⁸⁴⁴ – il continua de souligner la gravité de la situation des finances publiques et insista régulièrement sur l'insuffisance des décisions prises par le gouvernement pour améliorer la situation. Pour cela, il s'appuyait sur des évaluations chiffrées qui permettent aujourd'hui de se faire

¹⁸⁴⁰ Gilbert ORSONI, « Pierre Mendès France, le budget et la fiscalité », dans Michel MARGAIRAZ (dir.), *Pierre Mendès France et l'économie. Pensée et action*, actes du colloque organisé par l'Institut Pierre Mendès France à l'Assemblée nationale les 11 et 12 janvier 1988, Paris, Odile Jacob, 1989, p. 422-423.

¹⁸⁴¹ Il consacre d'ailleurs plusieurs pages à la question dans son premier ouvrage publié : Gabriel ARDANT, *Problèmes financiers contemporains*, préface de Pierre Mendès France, Paris, Hatier, 1949, p. 33-44.

¹⁸⁴² « Esquisse de la politique financière de la France » [septembre 1943], *op. cit.*, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A181.

¹⁸⁴³ Pour se faire une idée du programme économique et financier de Pierre Mendès France, on pourra se reporter à son « exposé au conseil des ministres sur le programme du ministère de l'Économie nationale » fait à Paris le 17 novembre 1944, repris dans Pierre MENDÈS FRANCE, *Œuvres complètes*, t. 2 (1943-1954), *op. cit.*, p. 55-72 ; pour une analyse de ce « programme austéro-dirigiste » et des raisons de son échec, on lira avec profit Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, *op. cit.* (en particulier la seconde section du chapitre XXII, « La levée de l'hypothèque PMF (septembre 1944-avril 1945) », p. 781-793).

¹⁸⁴⁴ En le rappelant à Paris, P. Mendès France l'avait ainsi chargé d'informer E. Monick de « nos projets et de nos intentions » : Télégramme du 22 août 1944, *op. cit.*, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A181. Voir aussi François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, *op. cit.*, p. 70.

une idée des données mobilisées en 1944-1945 concernant les dépenses de personnel et les effectifs de l'État.

Une note relative à « la situation financière de la France depuis l'armistice » rédigée dans le courant 1944, retraçait l'évolution des prévisions de dépenses du budget de l'État entre 1939 (103 milliards) et 1944 (151 milliards)¹⁸⁴⁵. Le détail de la répartition de ces dépenses n'étant, semble-t-il, disponible que pour les années 1939-1943, l'évolution des dépenses de personnel fut retracée de façon détaillée pour cette période. Gabriel Ardant affirmait alors que l'augmentation des dépenses de personnel (de 20,244 à 31,102 millions entre 1939 et 1943, soit une croissance d'environ 9% par an) était « amputable d'une part à l'accroissement des fonctionnaires, d'autre part à l'élévation de leur rémunération ». Sur ce second point, soulignant « l'hostilité des autorités d'occupation », il indiquait que « les augmentations de traitement [avaient] été non seulement limitées mais aussi retardées ou déguisées », notamment par :

- la croissance des indemnités spéciales temporaires, représentatives de frais et de résidence ;
- la substitution des allocations familiales et du supplément familial de traitement aux indemnités pour charge de famille ;
- une large extension des indemnités de fonction.

Sur cette base, mais sans réellement étayer le propos d'un ou plusieurs chiffres qui permettraient d'en prendre la mesure, G. Ardant affirmait que, « compte tenu de ces différents éléments la rémunération moyenne des fonctionnaires [paraissait] avoir été majorée de 50% ».

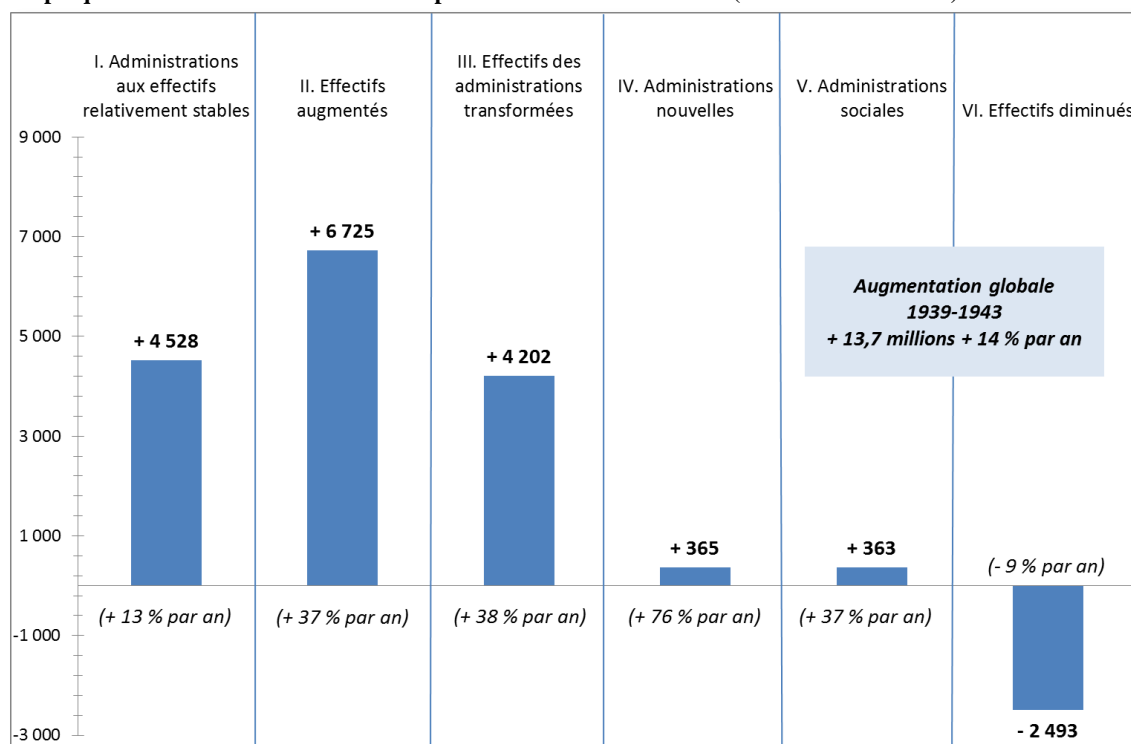
Bien que basé sur l'évolution des dépenses de personnel, le propos concernant les effectifs était plus précis. L'inspecteur des Finances classait alors les administrations en plusieurs catégories :

- « administrations aux effectifs relativement stables (PTT, renseignement) » ;
- « administrations dont les effectifs ont augmenté du fait des tâches économiques assumées par l'État : service du ravitaillement, contrôle des Prix, organisation à la production industrielle etc... » ;
- « administrations transformées du fait de la nouvelle structure de l'État, de son appareil policier (et aussi de la nationalisation des employés de préfectures, et des polices municipales dans les villes de plus de 10.000 habitants) de la création de services de propagande etc... » ;
- « administrations sociales » dont les dépenses ont « également augmenté dans des proportions très fortes » ;
- « Ministères Militaires » dont la diminution des dépenses « se [passait] de commentaires ».

¹⁸⁴⁵ « Évolution de la situation financière de la France depuis l'armistice » [1944], note sans date, sans numéro, sans signature, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 1A182.

Ainsi exposée, l'évolution des dépenses de personnel (et non des effectifs comme Gabriel Ardant l'annonçait) peut être représentée de la façon suivante :

Graphique II. 9 : Évolution des crédits de personnel entre 1939 et 1943 (en millions de francs)



Source : d'après le « tableau B » dans « Évolution de la situation financière de la France depuis l'armistice » [1944], note sans date, sans numéro, sans signature, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 1A182¹⁸⁴⁶

L'analyse de ces évolutions, conjuguée à une prise en considération du caractère inévitable de l'augmentation de certaines dépenses (réparation des conséquences matérielles de la guerre et dépenses sociales) conduisaient ici encore Gabriel Ardant à préconiser, outre une limitation maximum de cette croissance, de « résorber le plus rapidement possible et le plus énergiquement possible les dépenses nouvelles créées par l'autorité de Vichy » à commencer par celles qui résultaient de « l'armature policière » instaurée par l'État français :

« Les dépenses nouvelles que l'on constate dans le budget de Vichy peuvent être divisées en 2 grandes catégories.

Les unes résultent de la réglementation économique au sens large du mot. Elles ne pourront d'une façon générale disparaître que progressivement, encore conviendra-t-il de s'assurer que certains services ne survivent pas exagérément au besoin qui leur a donné naissance.

Les autres résultent du caractère « policier » du gouvernement de Vichy. Nous en énumérons un certain nombre :

¹⁸⁴⁶ Détail du contenu des catégories dans le tableau : I. « B. Annexes P.T.T. etc. ; Éducation nationale ; An. Combattants ». II. « E. Nat. Et Finances ; Cie.agric. Ravit. ; T. Publics -Pd.Indust. ; M. Marchande ». III. « Intérieur et gendarmerie ; Justice ». IV. Jeunesse ; Information ; Radiodiffusion ; Q. Juives ; Chef du Gvt. (et secrétar.) ». V. « Travail, Santé, Famille » ; VI. « Guerre ; Chantiers jeunesse ; Ter. Outre-Mer ; Marine Militaire ; Air ; Aff. Étrangères ».

- 1°) Niveau des traitements de la police supérieur à celui d'autres administrations. Une péréquation devra être assurée à l'occasion des premières augmentations de traitement.
- 2°) Augmentation des effectifs de la police et notamment nationalisation de la police des villes de plus de 10.000 H. Il sera peut-être difficile de revenir sur cette dernière mesure, par contre les effectifs devront rapidement être réduits.
- 3°) Création d'agents administratifs cantonaux. Il conviendra de les supprimer de même que les sous-préfectures rétablies depuis 1940.
- 4°) Augmentations des fonds spéciaux des fonds de propagande, des subventions à la Légion ou à certaines œuvres dites "de jeunesse" etc... Ici aussi des suppressions de crédits devront être réalisées.
- 5°) Création du régime des cartes d'identité etc... »¹⁸⁴⁷

Seule certitude se dégageant d'une telle énumération : à l'exception de dépenses dont l'arrêt allait de soi (subventions à la Légion par exemple), une sorte de flou régnait quant à l'objet réel des économies à réaliser compte tenu des difficultés pressenties pour la remise en cause de certaines mesures telles que l'étatisation des polices municipales. Dans le même document, Gabriel Ardant annonçait donc déjà qu'il serait aussi nécessaire de rechercher « des économies nouvelles » par la réforme administrative. Fidèle aux conceptions rigoristes qu'il avait défendues aux côtés de Pierre Mendès France, il ne cessa donc jamais de souligner la gravité de la situation, même après le départ de celui-ci en avril 1945. Le 10 octobre 1945 par exemple, dans un rapport au ministre des Finances sur « l'évolution de la situation financière depuis la Libération et les dangers qu'elle comporte », il faisait figurer la « persistance du déficit budgétaire » parmi les « principales menaces qui [pesaient] sur la situation financière ». Il soulignait « l'insuffisance de l'effort accompli pour réaliser des économies » et insistait de nouveau sur la nécessité de réduire les dépenses publiques¹⁸⁴⁸. Trois mois plus tard, il produisit un rapport beaucoup plus détaillé sur le même sujet. Bien que soulignant, dès la première page, les lacunes présentées par une étude ayant souffert de la transmission tardive des documents nécessaires à sa réalisation, ainsi que « l'insuffisance de l'appareil statistique de la France », il revint sur l'évolution des dépenses publiques ainsi que sur celle de ses effectifs¹⁸⁴⁹. Distinguant les dépenses militaires des dépenses civiles, il donnait les chiffres suivants¹⁸⁵⁰ :

¹⁸⁴⁷ Conclusion [document à part] des notes relatives à l'« Évolution de la situation financière de la France depuis l'armistice » [1944], *op. cit.*, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 1A182.

¹⁸⁴⁸ Rapport sur l'évolution de la situation financière depuis la Libération et les dangers qu'elle comporte, de Gabriel Ardant au ministre des Finances, 10 octobre 1945, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182.

¹⁸⁴⁹ Rapport sur l'évolution de la situation financière de septembre 1944 à octobre 1945, de Gabriel Ardant au ministre des Finances, 31 décembre 1945, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182.

¹⁸⁵⁰ Au fil du rapport, Gabriel Ardant renvoyait à des tableaux détaillés de répartitions des effectifs par ministères. Malheureusement, je ne les ai retrouvés dans aucun des dossiers conservés (cotes 5A181 à 5A183).

Tableau II. 8 : Évolution des effectifs civils et militaires de 1938 à 1946 d'après Gabriel Ardant

	Fonctionnaires, titulaires, auxiliaires, ouvriers et contractuels	Militaires	Civils des ministères militaires	Effectifs des administrations temporaires
1938	745 000	849 000	141 500	
1942	866 000			22 000
1945	1 008 000		175 000	48 000
1946 (prévision)	1 017 000	811 000	175 000	49 400
Soit une croissance de :	37%	-4%	24%	125%

Source : d'après les chiffres cités dans Rapport sur l'évolution de la situation financière de septembre 1944 à octobre 1945, de Gabriel Ardant au ministre des Finances, 31 décembre 1945, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182.

Analysant les efforts menés depuis la Libération pour procéder à des économies, Gabriel Ardant citait ces chiffres pour étayer un propos visant à dénoncer l'insuffisance des mesures prises jusque-là. Il soulignait ainsi que « l'achèvement de la guerre devait permettre à la France un effort de réduction des dépenses publiques – effort qui pouvait être entrepris dès la Libération » à travers trois types de mesures : la réduction des crédits militaires ; celle de certaines dépenses civiles « de caractère exceptionnel » ; dans un « effort de réorganisation administrative qui pouvait être générateur d'économies ». Dans tous ces domaines, l'analyse de l'évolution des effectifs (très certainement budgétaires, mais aucune indication n'est donnée à ce sujet), conduisait l'inspecteur des Finances à s'interroger : « il est donc permis de se demander si l'effort nécessaire a été fait pour résorber une partie des services devenus inutiles du fait de la cessation des hostilités ». Tout en rappelant l'insuffisance de la documentation disponible il concluait en soulignant le fait que « l'insuffisance des efforts entrepris dans le domaine des économies » contribuait à « diminuer la confiance du public envers la monnaie elle-même ; elle a contribué à réduire l'effort de travail d'une partie du pays »¹⁸⁵¹.

Révision des emplois créés sous Vichy

Les gouvernements qui se succédèrent au cours des années suivant la Libération se préoccupaient toutefois plus de la question des économies budgétaires et de la réduction des effectifs que la seule lecture des papiers Ardant ne pourrait le laisser penser.

Lorsque le ministre des Finances René Pleven présenta sa politique financière à l'Assemblée consultative le 29 mars 1945, il aborda la question des effectifs et les mesures prises jusque-là dans les termes suivants :

¹⁸⁵¹ Rapport de Gabriel Ardant au ministre des Finances, 31 décembre 1945, *op. cit.*, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182.

« Le gouvernement a pris ses responsabilités. Partageant complètement le souci du pays d'avoir des fonctionnaires mieux payés mais aussi plus compétents, moins nombreux mais mieux recrutés et mieux utilisés, il procède à une révision générale des emplois créés depuis 1940. Dans des commissions de méthodes, composées de manière à marier l'expérience administrative, l'esprit pratique des industries privées, les aspirations novatrices des meilleurs éléments du syndicalisme, chaque Administration procède à un examen consciencieux de ses méthodes. Il s'agit d'économiser les hommes, d'économiser leur temps, celui des fonctionnaires comme celui des administrés, d'améliorer les conditions du service dans l'intérêt du public. Au cours même de cette année, des résultats importants seront obtenus. »¹⁸⁵²

Moins de fonctionnaires, mieux payés... on retrouve ici une ritournelle très classique, immédiatement reprise par la presse¹⁸⁵³, adaptée à l'urgence du moment, celle de solder les comptes de Vichy. Il ne s'agissait pas de procéder à des réductions forfaitaires, mais de « réviser » les emplois créés depuis 1940, un peu à la manière de la commission de réorganisation administrative de 1938. Faire des économies restait l'objectif principal, mais en commençant par revenir sur les errements du régime précédent, comme le préconisait, notamment, Gabriel Ardant. S'y ajoutait déjà un autre élément, cher au collaborateur de Pierre Mendès France, qui serait amené à prendre plus d'ampleur au cours des années suivantes : une attention particulière apportée à l'amélioration des méthodes de l'administration. Il s'agissait donc, en quelque sorte, de revenir sur les excès de Vichy et de reprendre les réflexions des organisateurs là où ils les avaient laissées dans l'entre-deux-guerres.

C'est à l'occasion de l'ordonnance « portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'État et aménagement des pensions civiles et militaires » du 6 janvier 1945 que cette politique fut lancée par le gouvernement provisoire. En effet, l'intégralité des dispositions générales prévues par les trois articles du titre I^{er} concernait la révision des emplois et des méthodes de l'administration ainsi que la stabilisation des effectifs :

« Art. 1^{er}. Une révision générale de toutes les créations ou transformations d'emplois de fonctionnaires titulaires ou temporaires d'agents contractuels ou d'auxiliaires réalisées depuis le 16 juin 1940 dans tous les services de l'État ainsi que dans les offices et établissements publics, devra être opérée dans un délai maximum de 6 mois à compter de la publication de la présente ordonnance. (...)

2. Il est institué, dans chaque département ministériel une commission permanente ayant la charge de rechercher et définir les méthodes de travail les plus propres à assurer l'accroissement du rendement et l'amélioration de la qualité des services dans l'intérêt du public. (...)

3. Aucune création de service ou d'emplois nouveaux ne peut être opérée qu'après ouverture préalable d'un crédit au chapitre budgétaire intéressé.

Aucune proposition tendant en cours d'exercice à des créations ou transformations d'emplois dans les services existants ne pourra être admise que si des suppressions ou des transformations

¹⁸⁵² Discours prononcé par M. Plevin, ministre des Finances, à la tribune de l'Assemblée Consultative le 29 mars 1945, Ministère de l'Information, Direction des Informations, Hors-série n°17, 29 mars 1945, p. 3. CAEF, Fonds Cabinets, 5A008.

¹⁸⁵³ « Les mesures financières du gouvernement » et « Les formules de M. Plevin » (édition de midi), *France soir*, 31 mars 1945 : « Cette révision a pour but d'organiser un corps de fonctionnaires plus payés et moins pléthorique qu'actuellement ».

permettent d'annuler les crédits pour un montant équivalent à ceux nécessaires aux créations envisagées. »¹⁸⁵⁴

La révision des emplois devait être opérée par une commission propre à chaque département ministériel, composée : du rapporteur du budget du département ministériel en question au sein de la commission des finances de l'Assemblée consultative provisoire ; du contrôleur des dépenses engagées compétent ; d'un ou deux membres des grands corps désignés par leur président ; d'un représentant du secrétariat général du gouvernement ; de membres désignés par le ministre (représentant du personnel, éventuels corps de contrôle des services concernés, etc.). Chaque commission devrait donc, dans un délai de 6 mois, proposer des suppressions qui seraient alors réalisées par décret.

Dans une lettre datée du 31 janvier 1945, très certainement rédigée par un membre du secrétariat général à la tête duquel se trouvait Louis Joxe, le président du gouvernement provisoire rappelait aux ministres les modalités de constitution des commissions et soulignait l'urgence de leur création compte tenu de « l'ampleur de leur tâche ». Il apportait ensuite quelques précisions relatives à « l'objet de la révision ». Celle-ci devant « porter essentiellement sur les créations ou transformations d'emplois réalisées depuis le 16 juin 1940 », il rappelait aux ministres qu'elle concernait les « emplois de toute nature » au sein de « tous les services » : des fonctionnaires titulaires aux auxiliaires, y compris au sein d'établissements ou offices « autonomes ou assimilés ». Mais surtout, il élargissait les objectifs en relativisant l'importance de la date du 16 juin 1940, montrant ainsi que le premier objectif de l'ordonnance du 6 janvier 1945 était bien d'identifier l'ensemble des économies possibles :

« Il n'y a pas lieu de s'attacher trop strictement à la date du 16 juin 1940 et, au cas où au cours de ses travaux une commission constaterait que, par suite de circonstances nouvelles, le maintien d'emplois ou de services créés antérieurement à cette date a cessé d'être indispensable, il conviendrait d'en proposer la suppression.

Devront également être soumises à révision les mesures qui, sans comporter un gonflement des effectifs, ont pu relever de façon excessive la proportion des emplois supérieurs ou créer des rouages nouveaux dont la nécessité n'apparaît pas absolument démontrée. »¹⁸⁵⁵

Après avoir souligné que la mission de ces commissions de révision des créations d'emplois revêtait un caractère momentané, le président du gouvernement provisoire insistait sur la nécessité « d'assurer une meilleure liaison » entre celles-ci et les commissions chargées de l'étude des méthodes de travail, dont la mission avait, quant à elle, « un caractère permanent » :

¹⁸⁵⁴ Ordonnance 45-14 du 6 janvier 1945 portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'État et aménagement des pensions civiles et militaires, *Journal officiel*, 7 janvier 1945, p. 90. Reproduite dans *Collection complète des lois, décrets, traités internationaux, arrêtés, circulaires, instructions, etc. d'intérêt général*, n°24 bis, Paris, Librairie du recueil Sirey, 31 décembre 1945, p. 45-48.

¹⁸⁵⁵ Lettre n°414 SG du président du gouvernement provisoire à messieurs les ministres, Paris, le 31 janvier 1945, CAEF, Fonds Budget, Contrôle financier, Contrôle des dépenses engagées (organisation 1895-1945), B33316.

« Aucune limitation ne doit être apportée a priori à l'étendue des investigations des commissions dans leurs recherches pour un perfectionnement des services tendant à l'amélioration du rendement. Toutefois la règle doit être posée qu'aucune augmentation du chiffre global des effectifs de chaque administration ne saurait être envisagée. »

En dépit de l'insistance avec laquelle il soulignait la nécessité d'une réduction des effectifs, le général de Gaulle concluait en affirmant que « malgré l'intérêt évident qu'il y a à compenser par des mesures d'économies la surcharge considérable imposée aux pays par les mesures en vue de revaloriser la fonction publique, (...) l'intérêt en jeu dépasse de beaucoup celui des considérations purement budgétaires ». Il soulignait que le manque de main d'œuvre auquel la France devrait bientôt faire face pour mener à bien sa reconstruction nécessitait une augmentation du « rendement du travail de chaque Français » et attribuait à « l'appareil administratif » le rôle de « montrer au pays la voie à suivre et de lui en fournir les moyens »¹⁸⁵⁶. Ainsi, il ne s'agissait plus ici, comme pour Gabriel Ardant par exemple, de permettre à l'État de disposer des marges de manœuvre nécessaires à de nouvelles interventions indispensables dans les domaines sociaux et économiques, mais d'une compensation à une augmentation des traitements. Une telle orientation était implicitement formulée par le seul fait que ces mesures de révisions furent justement édictées dans une ordonnance dont l'objet principal était bien cette augmentation des traitements. En effet, celle-ci prévoyait la conservation des échelles élaborées en 1943 par le gouvernement de Vichy, tout en multipliant par trois le taux de base qui les délimitait¹⁸⁵⁷. Compte tenu de l'inflation observée au cours de la période, il ne s'agissait certes que d'un « palliatif »¹⁸⁵⁸ mais cette revalorisation fit en sorte que « le pouvoir d'achat des catégories moyennes et subalternes augmenta respectivement de 75% et 25% » entre 1944 et 1945¹⁸⁵⁹.

Bien qu'il soit aujourd'hui certain que les questions économiques et financières ne constituaient pas une véritable priorité pour de Gaulle – comme en témoignent, par exemple, la faible représentation de ces questions dans l'édition de ses *lettres, notes et carnets*¹⁸⁶⁰, ou encore les conversations de Pierre Mendès France avec Jean Bothorel

¹⁸⁵⁶ *Ibid.*

¹⁸⁵⁷ André TIANO, *Le Traitement des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 72.

¹⁸⁵⁸ Selon l'expression d'André Tiano, *Ibid.*, p. 71-73 ; voir aussi Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 295-297.

¹⁸⁵⁹ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, « Les grèves de fonctionnaires sous la IV^e République », *Revue française d'administration publique*, n^o 108, 2003, p. 535.

¹⁸⁶⁰ Charles DE GAULLE, *Lettres, notes et carnets*, t. 2 : 1942 - mai 1958, Paris, Robert Laffont, 2010. Pour l'ensemble de l'année 1945, les questions de personnels (effectifs ou traitements) et réorganisation administrative n'y sont évoquées qu'à quatre reprises, dont deux concernent la nécessité, pour le général de Gaulle, de faire en sorte que les militaires puissent bénéficier des mêmes conditions de vie que les civils exerçant dans des fonctions similaires. Voir : « À René Pleven », Paris, 28 avril 1945, p. 652-654 ; « À André Diethelm, Charles Tillon, Louis Jacquinot, René Pleven et Paul Giacobbi », Paris, 6 septembre 1945, p. 706-707 ; « Intervention à l'Assemblée nationale constituante », Paris, 18 décembre 1945, p. 755-757 ; « À Adrien Tixier », Paris, 21 décembre 1945, p. 759-760.

publiées en 1974¹⁸⁶¹, l'importance de ces questions était soulignée par l'affirmation selon laquelle le président du gouvernement provisoire s'attachait « personnellement à suivre les travaux des diverses commissions » de révision des emplois et d'amélioration des méthodes de travail. Malgré l'urgence de la situation, il avait donc fallu un mois et cette note du président du gouvernement provisoire pour que les premières commissions chargées de réviser les créations ou transformations d'emplois réalisées depuis le 16 juin 1940 soient créées¹⁸⁶² - certaines, comme au ministère de l'Intérieur, ne s'étaient pas encore réunies à la fin du mois d'avril 1945¹⁸⁶³. Dans une note du 23 mars 1945, la société d'études économiques et sociales indiquait qu'il était « douteux que ces Commissions, dont la mise en place s'effectue en ce moment, aient terminé leur ouvrage pour la date prévue » (1^{er} avril 1945 pour les méthodes ; 6 juin 1945 pour les révisions). Celles-ci étaient, ici encore, qualifiées de mesures « compensatrices » au relèvement des traitements, tandis qu'était soulignée l'ampleur du travail à accomplir :

« La tâche de la Commission de révision des emplois est à la fois immense et restreinte : elle est immense parce que selon l'évaluation la plus sérieuse dont nous disposons il a été créé depuis le 1^{er} janvier 1939 (sinon depuis le 16 juin 1940) jusqu'au 1^{er} janvier 1944 environ 190 000 emplois nouveaux¹⁸⁶⁴, soit une production d'environ 40 000 unités par an et que le tri à opérer dans cette masse ne sera ni rapide, ni aisé, d'autant qu'aux créations d'emplois correspond automatiquement une augmentation des crédits de matériels : en 1944, l'examen du budget de la Production industrielle n'avait-il pas révélé que le logement des services nouveaux de ce Ministère avait exigé, dans Paris seulement, 63 locaux différents ? »

Selon cette note, deux éléments restreignaient les possibilités de révisions : d'abord le fait que, selon son article 3, les effectifs militaires et les créations d'emplois prévues au budget de 1945 se trouvaient exclus des dispositions restrictives de l'ordonnance du 6 janvier 1945 ; ensuite, et surtout, tandis que ces commissions « [fonctionnaient] ou s'[apprêtaient] à fonctionner, les budgets particuliers de 1945 [multipliaient] massivement les créations nouvelles et, ce qui est plus grave encore, les créations en puissance »¹⁸⁶⁵.

¹⁸⁶¹ Il affirmait, notamment, à propos du président du gouvernement provisoire : « les relations avec les Alliés, la politique étrangère, l'armée, la place de la France dans le monde, les négociations de paix, l'Afrique, l'Indochine, l'occupation d'une zone en Allemagne, y compris Berlin, le val d'Aoste... Voilà ce qui était prioritaire pour lui. Il n'aimait pas se soucier d'autres choses, leur donner de son temps qui était compté » : Pierre MENDÈS FRANCE, *Choisir. Une certaine idée de la gauche*, conversations avec Jean Bothorel, 2^e édition, Paris, Fayard, 2007, p. 31.

¹⁸⁶² En ce qui concerne le ministère des Finances par exemple, l'arrêté instaurant cette commission date du 5 février 1945, CARAN, F60 442.

¹⁸⁶³ Note de l'inspecteur général des Finances Yves Martin au sujet du budget du ministère de l'Intérieur – recherche des économies budgétaires, Paris, 25 avril 1945, CAEF, Fonds Cabinets, 5A009.

¹⁸⁶⁴ La source de cette évaluation n'est pas indiquée dans la note.

¹⁸⁶⁵ « Inflation et réforme administratives », Société d'études économiques et sociales, 23 mars 1945. Dossiers de presse de la FNSP, État et réformes administratives, 1945-1958, France 110 mf1 – Il ne m'a pas été possible d'identifier cette société dont les publications figurent régulièrement dans les dossiers de presse de la FNSP sans plus de précision.

Les résultats des commissions ne semblent effectivement pas avoir été très concluants, tant en ce qui concerne les compressions qu'en ce qui concerne les méthodes, et les archives consultées ne permettent pas d'en dresser un bilan. Alors même que les commissions de révisions devaient transmettre leurs rapports au ministre des Finances, le Centre d'études économiques et sociales¹⁸⁶⁶ diffusait à ses adhérents une étude datée du 2 mai 1945, signée par un certain « Civis » et intitulée « La marée montante du fonctionnarisme »¹⁸⁶⁷. Soulignant tout à la fois l'absence d'informations sur le nombre des fonctionnaires, sa croissance considérable et la nécessité de le réduire, l'auteur affirmait que si la France devait faire face à « un rétrécissement général », une classe allait « s'enflant démesurément, prenant chaque jour plus d'ampleur poussant sans cesse, en toutes directions » : les fonctionnaires, dont le nombre aurait été multiplié au moins par quatre depuis 1939. Pour arriver à un tel ordre de grandeur, il fallait toutefois y inclure « les légions d'agents départementaux et communaux, d'employés des industries "étatisées", de fonctionnaires militaires et militarisés » ainsi que des « masses de "para-fonctionnaires" » qui prétendent « diriger l'économie ». Pour « Civis », cette situation était autant à mettre au compte de Vichy que de la poursuite de ses errements par le gouvernement provisoire. L'auteur fustigeait l'extension des attributions de l'État, perçue comme intrinsèquement néfaste. D'abord, parce qu'un fonctionnaire, s'il n'était pas « strictement indispensable » constituait de fait « une force enlevée à la production ». Ensuite parce que l'auteur considérait qu'il « serait particulièrement malsain qu'une aussi forte fraction de la nation fut indéfiniment employée à contrôler, recenser, surveiller, mettre en carte et, généralement, empêcher de travailler le reste »¹⁸⁶⁸. Un tel article, par sa tonalité très libérale, reste très marginal pour la période¹⁸⁶⁹. Il témoigne toutefois de la persistance d'une critique de la

¹⁸⁶⁶ Fondé à Paris le 6 décembre 1944 sous la forme d'une association loi 1901, le Centre d'études économiques et sociales édita, sous l'impulsion de René Malliavin (alias Michel Darcier), pendant plus de deux ans une brochure intitulée « Questions actuelles ». D'abord diffusée uniquement aux adhérents, souscripteurs, etc. par voie postale, elle devint l'une des premières revues mensuelle d'extrême droite publiée après-guerre : *Écrits de Paris. Revue des questions actuelles* en 1947, où de nombreux nostalgiques de Vichy prendront la plume. Son fondateur est aussi à l'origine de la création de *Rivarol*, hebdomadaire d'extrême droite né en 1951. Voir : Anne GRYNBERG, « Des signes de résurgence de l'antisémitisme dans la France de l'après-guerre (1945-1953) ? », *Les Cahiers de la Shoah*, n° 5, 2001, p. 171-223 ; pour un aperçu des thèmes traités par ces publications, on pourra consulter l'autocélébration de Jérôme BOURBON, « Les soixante-cinq ans d'*Écrits de Paris* », *Écrits de Paris. Revue des questions actuelles*, n° 749, Janvier 2012 (disponible en ligne : <http://rivarol.over-blog.com/article-decouvrez-ecrits-de-paris-93844242.html>).

¹⁸⁶⁷ Civis, « La marée montante du fonctionnarisme », Document n°20, Centre d'études économiques et sociales, 3 juin 1945. Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1 & BnF, MFICHE 8-G-14662 1945(N1)->1945(N10).

¹⁸⁶⁸ *Ibid.*

¹⁸⁶⁹ En outre, cette publication – comme l'ensemble des publications du CEES jusqu'en 1947 – était considérée comme « destinée exclusivement aux membres donateurs, sociétaires et souscripteurs, elle ne peut être vendue, ni livrée au public ». Toutefois, sans exagérer l'ampleur de sa diffusion, notons que, figurant dans les dossiers de presse de la FNSP, elle fut très certainement lue par une partie des enseignants et des étudiants de l'Institut d'études politiques de Paris. En outre, l'essentiel de son contenu

croissance des effectifs de l'État dans l'immédiat après-guerre, et de l'émergence d'un argument relativement nouveau – et lourd de sens dans le contexte de la reconstruction – consistant à considérer les fonctionnaires comme autant de forces enlevées à la population active.

On retrouve certains aspects d'un tel argumentaire dans les échanges qui eurent lieu à l'Assemblée constituante en décembre 1945, lors des débats relatifs aux traitements des fonctionnaires et à la fixation du budget. D'abord en ce qui concerne l'absence de statistiques relatives au nombre des fonctionnaires, puis en ce qui concerne la croissance des effectifs et la nécessité de les réduire. S'adressant au ministre des Finances, le 18 décembre 1945, René Peeters, élu socialiste de Meurthe et Moselle, affirmait à l'Assemblée constituante :

« Il serait bon aussi que le gouvernement fit procéder à un recensement très exact des fonctionnaires afin de rétablir la vérité auprès de l'opinion publique, car la démagogie de certaine presse (*Exclamations à droite*) jette le discrédit sur ces catégories de salariés (*Applaudissements à gauche*) et, par là-même, dessert les intérêts de l'État. »¹⁸⁷⁰

Le ministre des Finances répondit sur ce point lorsqu'il fit le bilan des commissions de révisions le 30 décembre. À l'occasion d'une séance de discussion du budget des services civils pour 1946, René Plevin revint ainsi sur la question de la diminution des effectifs en dressant un constat d'échec. D'abord en des termes très généraux : « la réduction des personnels est une opération – je l'ai appris à mes dépens – excessivement compliquée et difficile » ; ensuite de façon beaucoup plus explicite :

« J'avais espéré, au début de l'année, par la création de commissions de révision des emplois et de commissions des méthodes, obtenir des résultats. Eh bien ! Je suis parfaitement sincère en vous disant que je n'ai pas obtenu ces résultats.

Il faut dire franchement pourquoi : c'est que l'ensemble de l'administration française souffre d'une diminution très marquée du sens de l'autorité. Dès qu'on rencontre une difficulté, dès qu'on est obligé d'imposer des services ou des sacrifices à des personnes, on s'aperçoit que les résolutions verbales les plus énergiques s'évanouissent. Voilà le secret de l'échec des commissions de révision des emplois. »¹⁸⁷¹

En effet, il venait de fournir quelques chiffres (de source inconnue, et ne coïncidant pas totalement avec ceux dont semblaient disposer ses services¹⁸⁷²) permettant de constater un accroissement important des effectifs :

sera communiqué au public un mois plus tard dans un article signé par Jacques Chasseron, « Halte au fonctionnarisme ! », *Réforme*, 7 juillet 1945.

¹⁸⁷⁰ Assemblée nationale constituante, séance du 18 décembre 1945, *Journal officiel*, 19 décembre 1945, p. 239. (Au cours de cet exposé, René Peeters annonça aussi que pour faire des économies, « il serait bon (...) de renvoyer dans la vie civile une grande partie de cette armée féminine qui maintenant n'a plus sa raison d'être », bénéficiant cette fois d' « applaudissements à gauche, au centre et à droite »).

¹⁸⁷¹ Discussion du projet de loi portant fixation du budget des services civils pour 1946, séance du dimanche 30 décembre 1945, *Journal officiel*, 31 décembre 1945, p. 594

¹⁸⁷² Voir le tableau II.8 *supra*, basé sur les données présentées par Gabriel Ardant dans le rapport au ministre des Finances daté du lendemain de cette intervention (Rapport de Gabriel Ardant au ministre des Finances, 31 décembre 1945, *op. cit.*, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182)

« Lors de la discussion sur les traitements des fonctionnaires, on m'a reproché de n'avoir pas publié le nombre des fonctionnaires payés par l'État. Voici les chiffres.

En 1938, il y avait 687 000 appointés par l'État. En 1945, il y en a 1 036 000. À ce dernier chiffre il faut ajouter les 497 000 fonctionnaires des collectivités locales et des services concédés, les 390 000 agents, officiers, sous-officiers, militaires ayant le caractère d'appointés, recevant des soldes mensuelles.

Ainsi on peut estimer qu'un total de 2 200 000 personnes, soit 10% de la population active du pays, est actuellement au service de l'État ou des collectivités publiques qui se rattachent à l'État.

Les dépenses de personnel ont été fort augmentées de 1945 à 1946. Contre un chiffre de 40.200 millions en 1945, le total des dépenses de personnel est de 62.800 millions en 1946. »¹⁸⁷³

Sans aller jusqu'à évoquer un quadruplement des effectifs, le ministre entretenait une certaine confusion concernant la définition (et donc le nombre total) des fonctionnaires « payés par l'État ». Si le propos est intéressant, c'est aussi parce que – comme en écho à celui du président du gouvernement provisoire ou aux critiques formulées par « Civis » et Jacques Chasseron quelques mois auparavant – il marquait l'introduction d'une comparaison novatrice : celle du nombre des agents par rapport à la population active. Longtemps mis en relation avec le seul total de la population, le nombre des fonctionnaires était considéré ici comme une portion de la population active. En outre, le ministre affirmait que l'essentiel de l'accroissement des dépenses de personnel était dû à la création d'administrations nouvelles pendant la guerre et depuis la Libération. Il citait ainsi pêle-mêle – et sans distinguer les créations de Vichy de celles du GPRF – les ministères du Ravitaillement, des Prisonniers, Déportés et Réfugiés, de l'Information, de l'Économie nationale, de la Reconstruction et, enfin, de la Production industrielle. Pour le ministre, les nouveaux besoins nés des conditions particulières de l'après-guerre limitaient les possibilités de compressions. Il en prenait pour exemple la création de 9 000 emplois nouveaux pour le ministère de la Reconstruction et s'interrogeait : comment refuser à ce ministère les effectifs dont il avait besoin, alors qu'il entendait sans cesse « soit à la commission des finances, soit dans l'Assemblée, tous les orateurs réclamer une plus prompte liquidation des dossiers sinistrés » ? Ce faisant, il opérait une sorte de glissement par rapport aux discours tenus jusqu'ici : il fallait réduire les effectifs par la suppression des emplois créés sous Vichy, mais aussi depuis : « nous devons impitoyablement, au fur et à mesure que leur utilité cesse, supprimer ces services nouveaux »¹⁸⁷⁴. Il ne s'agissait donc plus uniquement de solder les comptes de Vichy mais bien de maîtriser la croissance de l'ensemble des effectifs de l'État.

2. Affiner le diagnostic : le dénombrement des agents des services publics

L'objectif d'un assainissement des finances publiques qui domina la période n'était certainement pas inédit. Toutefois, un des éléments qui semble faire des années 1944-1949 une période novatrice, correspond à la tentative quasi-permanente, dès la fin de la

¹⁸⁷³ *Journal officiel*, 31 décembre 1945, *op. cit.*, p. 594

¹⁸⁷⁴ *Ibid.*

guerre, d'éclairer les décisions par des analyses chiffrées de la situation financière. Surtout, ces dernières ne faisaient pas l'économie d'un questionnement relatif au nombre des fonctionnaires.

La question était toujours posée par les statisticiens. Dans une liste des « principales lacunes et insuffisances des statistiques françaises » publiée en mars-avril 1944 dans le *Journal de la Société de statistique de Paris*, puis mise à jour et republiée en septembre-octobre de la même année, Michel Huber affirmait par exemple qu'il « serait désirable que, reprenant les anciens projets du conseil supérieur de la statistique, il soit enfin entrepris une statistique complète des fonctionnaires à l'aide des bulletins individuels »¹⁸⁷⁵. Surtout, les gouvernements qui se succédèrent étaient tout à fait conscients de la nécessité de disposer d'une meilleure connaissance statistique de la situation économique et financière pour décider des mesures à prendre. Ainsi, lorsqu'il présenta son programme d'action pour le ministère de l'Économie nationale, Pierre Mendès France commença son exposé en soulignant les insuffisances de l'appareil statistique français et l'ardente nécessité de procéder à un effort de rationalisation dans ce domaine :

« Plus que jamais, nous souffrons de l'absence d'informations et de renseignements sur l'économie française. Avant la guerre, nos services de statistiques et de conjoncture étaient d'une extrême pauvreté si nous les comparions à ceux des autres grands pays modernes. Aujourd'hui, cette lacune est plus grave que jamais. »¹⁸⁷⁶

En décembre 1945, le socialiste Gérard Vée, député de l'Yonne à la première Assemblée constituante posa une question écrite au président du gouvernement provisoire sur l'évolution des effectifs depuis 1939. Les informations demandées étaient très précises : le député souhaitait obtenir les statistiques concernant les répartitions ministérielles et fonction des statuts (titulaires, auxiliaires, etc.) pour le 1^{er} septembre 1939, le 1^{er} juin 1942, le 1^{er} septembre 1944 et le 1^{er} novembre 1945. Les services du secrétariat général à la présidence du gouvernement, qui préparèrent la réponse, ne purent fournir de telles données. Précisant que les seules statistiques disponibles étaient celles que, de manière exceptionnelle, la direction du Budget avait établies pour les effectifs de l'État au 1^{er} octobre 1941, la réponse dressait un constat sans équivoque sur l'incapacité du gouvernement à fournir de telles statistiques dans l'immédiat. Ce dernier entendait bien remédier à cette situation :

« Depuis lors, aucune nouvelle statistique n'a été établie. Le nombre des fonctionnaires et assimilés a augmenté dans des proportions importantes qu'il n'est cependant pas possible de déterminer pour les raisons suivantes :

Le nombre des agents employés dans les services publics ne correspond [pas] aux emplois fixés par les lois de finances et cela surtout du fait des vacances.

¹⁸⁷⁵ Michel HUBER, « Principales lacunes et insuffisances des statistiques françaises », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 85, n° 3-4, Avril 1944, p. 86-96 ; et n°9-10, octobre 1944, p. 219-240.

¹⁸⁷⁶ Exposé sur le programme du ministère de l'Économie nationale (17 novembre 1944) Pierre MENDÈS FRANCE, *Œuvres complètes*, t. 2 (1943-1954), *op. cit.*, p. 55.

D'autre part, et c'est en particulier le cas dans les administrations temporaires, pour certaines catégories de personnels (en général les auxiliaires et les ouvriers) le budget ne prévoit pas une liste d'emplois mais seulement un crédit global correspondant à un certain nombre de journées ou d'heures de travail.

Enfin, à la suite de l'organisation du nouveau gouvernement des mouvements de personnel ont été créés qui ne permettent pas de donner dès maintenant la répartition des agents entre les différentes administrations.

En dépit de ces difficultés, l'urgente nécessité de déterminer le nombre des agents des services publics n'a pas manqué de se faire sentir. Aussi a-t-il été décidé qu'il serait procédé au dénombrement de tous les fonctionnaires et agents de l'État, [des] départements et [des] communes, payés sur des budgets publics au 31 janvier 1946.

Les premiers résultats de cette opération seront connus dans le courant du mois de mars »¹⁸⁷⁷.

Le fait est qu'entre fin 1945 et fin 1946, avant même la consolidation de l'appareil statistique, plusieurs dispositions furent effectivement prises pour mieux connaître la situation financière de la France. Pour ce qui nous occupe, deux d'entre elles méritent ici une attention particulière : le dénombrement des agents des services publics qui fut effectivement réalisé dans les délais annoncés dans la réponse au député Gérard Vée, et l'inventaire de la situation financière, lui aussi réalisé en 1946.

Le dénombrement des effectifs, entre urgence et continuités

À l'été 1946, lors de la publication de la brochure qui en exposait les résultats¹⁸⁷⁸, le dénombrement des agents des services publics fut présenté comme s'inscrivant dans une double continuité : celle de la loi de 1910 qui imposait à la SGF la publication régulière des échelles de traitements des personnels de l'État¹⁸⁷⁹ et celle de l'enquête menée par la direction du Budget en 1941-1943, publiée en 1944 mais non diffusée « compte tenu des circonstances du moment »¹⁸⁸⁰. La documentation disponible étant parfois contradictoire, il est difficile de retracer le processus par lequel la décision de réaliser ce dénombrement fut prise. Lorsqu'il fut interpellé à ce sujet à l'Assemblée constituante en décembre 1945, René Pleven ne fit aucune mention de cette initiative en cours¹⁸⁸¹. Dans

¹⁸⁷⁷ Réponse à la question écrite n°286 du 29 décembre 1945, CARAN, F60 980.

¹⁸⁷⁸ DIRECTION DE LA FONCTION PUBLIQUE et INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en Janvier 1946 (fonctionnaires civils)*, Paris, Imprimerie nationale, 1946. Je ne dispose pas de la date exacte de publication de la brochure mais une note, non datée de la sous-direction du personnel civil et militaire de la direction du Budget, cite cette brochure comme « éditée sous le n°234/E du 24 juin », CAEF, Fonds Budget, PCM, B18523. En outre, une lettre du 30 octobre 1946 de la direction de la Fonction publique relative au « recensement des agents des services publics pour l'année 1947 », adressée aux ministres par le secrétariat général du gouvernement, atteste d'un envoi de la brochure aux ministres en septembre 1946, CARAN, F60 980.

¹⁸⁷⁹ Voir le chapitre 2.

¹⁸⁸⁰ *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 3.

¹⁸⁸¹ Que ce soit à l'occasion de la discussion relative aux traitements des fonctionnaires (*Journal officiel*, 19 décembre 1945, *op. cit.*, p. 239) ou à celle des débats concernant la fixation du budget pour 1946 (*Journal officiel*, 31 décembre 1945, *op. cit.*, p. 594)

une note rédigée entre la fin du mois de février et le début du mois de mars 1946 par les services du secrétariat général au gouvernement¹⁸⁸², le dénombrement était présenté comme une initiative du président du gouvernement provisoire, confiée à la direction de la Fonction publique dès sa création¹⁸⁸³. Toutefois, si l'on en croit l'introduction de la brochure éditée par cette même direction de la Fonction publique, il serait le fruit d'une décision de la direction Budget, prise dès septembre 1945 (le directeur en était alors François-Didier Gregh¹⁸⁸⁴), notamment en vue d'une révision des traitements¹⁸⁸⁵ :

« En septembre 1945, la direction du Budget décida de reprendre l'enquête de 1941 en l'étendant sur certains points et demanda à l'Institut national de la statistique et des études économiques¹⁸⁸⁶ de lui prêter son concours pour le dépouillement des résultats.

La direction de la Fonction publique, récemment constituée au sein du Secrétariat général du gouvernement, fut avertie de ces projets et exprima le désir que le recensement servît en même temps à faire connaître la situation sociale des fonctionnaires.

Mais le recueil de tels renseignements eût exigé l'établissement pour chaque agent d'un bulletin individuel, procédé qui nécessite des délais assez longs. Aussi la direction de la Fonction publique décida-t-elle de réaliser un simple dénombrement qui lui permettrait d'obtenir dans les moindres délais les renseignements d'ensemble qui lui faisaient totalement défaut.

L'exécution d'un recensement individuel, indispensable à la production de tableaux plus précis et plus détaillés fut remise à une date ultérieure. Il est envisagé pour l'année 1947 en vue de constituer une documentation très complète sur les fonctionnaires et les services publics. »¹⁸⁸⁷

Quoiqu'il en soit, c'est bien entre le SNS, la direction de la Fonction publique et celle du Budget qu'un accord fut conclu concernant le dépouillement des états de dénombrement et le mode de présentation des résultats¹⁸⁸⁸. Décidé à la toute fin de l'année 1945, ce dénombrement « fut conduit avec le souci d'aboutir très vite, tout en

¹⁸⁸² Note JS/JC sur le recensement des fonctionnaires et agents des services publics, sans date, sans signature, [postérieure au 15 février – antérieure au 15 mars 1946], CARAN, F60 980.

¹⁸⁸³ Celle-ci fut créée par l'ordonnance n°45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la Fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile. À ce propos voir la section « Construire la fonction publique et rationaliser l'administration » dans le chapitre suivant p. 584 et suivantes.

¹⁸⁸⁴ Entré comme assistant à l'inspection des Finances le 1^{er} juin 1930, François-Didier Gregh avait quitté la France en 1942 après avoir été évincé de son poste d'inspecteur (nommé en 1932, il était passé 1^e classe en février 1941) en vertu du statut des Juifs puis réintégré par dérogation dans le corps des contrôleurs financiers. Directeur des Finances intérieures du CFLN de mai 1943 à sa prise de fonction de directeur du Budget le 27 août 1944. Il était le beau-frère de l'écrivain Maurice Druon. Voir : « François-Didier Fernand Armand Louis Georges Gregh, 1906-1992 » dans *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009, op. cit.*, p. 698-699.

¹⁸⁸⁵ Note relative à la révision des traitements [1946], sans numéro, sans date, sans signature, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B18523.

¹⁸⁸⁶ En réalité il ne pouvait s'agir que du SNS, l'INSEE n'ayant été créé que plusieurs mois plus tard, par l'article 32 de la loi n° 46-854 du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946 (Accessible en ligne sur le site de l'INSEE : <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=connaître/loi-1946.htm>)

¹⁸⁸⁷ *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 3.

¹⁸⁸⁸ Lettre n°405 de la direction générale du SNS au directeur de la Fonction publique et au directeur du Budget, Paris, le 6 mars 1946 ; lettre n°132-2/E de la direction générale du SNS, Instruction n°78-436 sur le dénombrement des agents des services publics, Paris, le 29 janvier 1946, CARAN, F60 980.

s'assurant d'une exactitude suffisante. Il importait en particulier qu'aucun agent n'échappât au recensement »¹⁸⁸⁹. Le choix de procéder à un dénombrement et non à un recensement provenait donc de l'urgence avec laquelle les directions du Budget et de la Fonction publique souhaitaient obtenir les résultats.

Compte tenu du manque de précision des informations que possédaient les administrations centrales (notamment en ce qui concerne les effectifs résidant en province), la méthode employée consistait en la récolte des données auprès de ceux qui étaient les plus à même de connaître le nombre exact d'agents percevant un traitement : les trésoriers payeurs généraux (TPG) et les contrôleurs des contributions directes¹⁸⁹⁰. Les premiers, à l'occasion de la remise mensuelle d'états des traitements versés par tout service administratif comme justification des versements, dénombrèrent les agents civils effectuant un temps complet, rémunérés sur le budget général, sur les budgets des départements ainsi que des établissements publics nationaux et départementaux. Pour cela, ils disposaient « d'états de dénombrement » accompagnés de notices explicatives – le tout ayant été élaboré par la direction de la Fonction publique entre la fin décembre 1945 et début janvier 1946¹⁸⁹¹ – sur lesquels ils devaient indiquer des renseignements qui figuraient sur les états des traitements :

- la « catégorie d'administration » : administration civile de l'État, administration départementale (distinguant le budget général du budget départemental) ; établissement public, régie et administration militaire ;
- la « catégorie d'agents » : titulaires, temporaires, contractuels, auxiliaires, ouvriers, militaires ;
- le traitement, la solde ou le salaire brut de base (avant déduction des 6% pour les titulaires soumis à la loi de 1924 sur les retraites) ;
- la situation de famille : état matrimonial et nombre d'enfants à charge.¹⁸⁹²

Une fois remplis, ils devaient être transmis aux directions régionales du SNS en vue de leur dépouillement¹⁸⁹³. La fiabilité de ces « états de dénombrement » établis par les TPG, bien « qu'entachés de nombreuses erreurs » ne posait pas de problème de principe

¹⁸⁸⁹ *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 3.

¹⁸⁹⁰ Note JS/JC sur le recensement des fonctionnaires et agents des services publics, sans date, sans signature, [postérieure au 15 février – antérieure au 15 mars 1946] ; lettre n°132-2/E de la direction générale du SNS, *op. cit.*, CARAN, F60 980

¹⁸⁹¹ État de dénombrement partiellement manuscrit, référencé 21DEC1945-501070 ; première version de notice explicative sur la manière de remplir les états de dénombrement, référencée 26DEC1945-501072 ; composition, 1^e épreuve de la notice explicative sur la manière de remplir les états de dénombrement, 4 janvier 1946. CARAN F60 980.

¹⁸⁹² *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 4-5.

¹⁸⁹³ Lettre collective n°81D du directeur de la Comptabilité générale au receveur central des finances de la Seine, au payeur général de la Seine, aux trésoriers payeurs généraux, aux agents comptables des budgets annexes et des établissements publics nationaux, offices nationaux et services d'État dotés de l'autonomie financière, Paris, le 10 janvier 1946 ; lettre n°345 D du directeur de la comptabilité générale au receveur central des finances de la Seine, au payeur général de la Seine, aux trésoriers payeurs généraux, Paris, le 31 janvier 1946. CARAN, F60 980.

pour les rédacteurs de la brochure¹⁸⁹⁴ : ils avaient été « établis par un nombre limité d'organismes ayant l'habitude d'un tel travail » et, surtout, l' « Institut national s'est efforcé de les redresser [les erreurs] chaque fois que c'était possible ». Les contrôleurs des contributions directes devaient, quant à eux, dénombrer les effectifs du ministère des Armées, de l'Armement ainsi que le personnel des communes et établissements publics communaux : bien qu'offrant un « ordre de grandeur intéressant à connaître », leurs résultats étaient « beaucoup moins précis » car réunis par « quelques 50.000 services éparpillés dans toute la France », certains documents n'ayant été obtenus qu'après « de nombreux rappels effectués par les directeurs des contributions directes ». Surtout, « la façon de remplir les états a donné lieu à des interprétations très diverses et souvent erronées »¹⁸⁹⁵.

Une lecture attentive de cette brochure nous informe sur au moins trois éléments : les difficultés persistantes quant à la définition du statut des agents dénombrés ; l'orientation inédite de l'exploitation politico-administrative des résultats ; et, bien entendu, l'état statistique des effectifs de l'État tel qu'il fut établi en 1946.

« *Fonctionnaires* » ou « *agents des services publics* » ?

Les observations faites dans la brochure concernant le dépouillement des états des TPG permettent de saisir les difficultés rencontrées par les concepteurs de ce dénombrement quant à la classification des agents de l'État :

« Pour établir une bonne statistique, il importe avant tout de définir de façon cohérente et précise les catégories dans lesquelles les objets à dénombrer doivent être rangés. Lorsque ce classement est fait, il ne reste plus qu'à compter.

Or, s'il est facile d'effectuer la ventilation des fonctionnaires suivant un critère discontinu (tranche de traitement ou nombre d'enfants à charge) il en va tout autrement lorsqu'il s'agit de les classer en catégories statutaires, car il existe de nombreux cas particuliers qui peuvent être rattachés aussi bien à l'une ou à l'autre des deux catégories voisines. »¹⁸⁹⁶

De fait, ce n'est pas du côté des définitions proposées par le droit administratif que les statisticiens pouvaient trouver une classification « prête à l'emploi ». La distinction que le régime de Vichy avait tenté d'instituer entre « employés » et « fonctionnaires » n'avait jamais reçu d'application pratique et la nullité de la loi du 14 septembre 1941 avait été constatée par une ordonnance du 8 décembre 1944¹⁸⁹⁷. Elle était ainsi totalement absente de la troisième édition, parue en 1945, du *manuel élémentaire de droit administratif* de Marcel Waline. Ce dernier soulignait d'ailleurs la quasi-

¹⁸⁹⁴ N'étant pas en mesure d'identifier le ou les auteurs de cette brochure, j'utiliserai ci-après l'expression « les rédacteurs » par simplification.

¹⁸⁹⁵ *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 4-5, 13 et 16.

¹⁸⁹⁶ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁹⁷ Voir l'avant-propos de la thèse soutenue en mars 1945 par Émile GÉLINEAUD, « Employés et fonctionnaires », *op. cit.*

impossibilité d'élaborer une définition unique du fonctionnaire public en droit administratif :

« Il y a peut-être une notion économique du fonctionnaire. Il y a une définition du fonctionnaire valable en droit pénal. Mais le droit administratif n'a à chercher ses définitions ni dans l'économie politique, ni dans le droit pénal.

Il ne faut pas confondre non plus la notion de fonctionnaire, qui est une notion administrative, avec celle d'agent (par opposition au gouvernant), qui est une notion de droit constitutionnel et qui a été particulièrement étudiée par Duguit. (...) Ce sont deux notions purement politiques.

En droit administratif même, la définition du fonctionnaire peut varier selon le point de vue auquel on se place. Il s'agit de savoir en vue de quelles conséquences pratiques on recherche si une personne est ou non fonctionnaire : veut-on savoir si elle engage par ses actes la responsabilité de la puissance publique ? Alors la notion de fonctionnaire est très large. Veut-on savoir si elle est soumise au pouvoir disciplinaire des autorités administratives ? La notion est encore large. Veut-on savoir si elle bénéficie de garanties en matière disciplinaire, et d'avantages de carrières ? La notion est alors plus étroite. »¹⁸⁹⁸

En se basant sur la jurisprudence, il expliquait alors l'ensemble des critères dont il ne faudrait pas tenir compte pour rechercher la définition du fonctionnaire en droit administratif :

« Il ne faut s'attacher ni à la forme de la nomination (Trib. confl., 15 janvier 1938, *Éric de Marè*, s., 1938.3.28), ni à la circonstance que le fonctionnaire perçoit d'ordinaire un traitement sur les fonds du budget ; car il y a des fonctions publiques gratuites, et inversement tout salarié de l'État n'est pas un fonctionnaire (C.E., 29 novembre 1918, *Assoc. gén. des percepteurs de France* : il s'agit, dans cet arrêt, des ouvriers compositeurs de l'Imprimerie nationale). - Il ne faut pas non plus retenir la circonstance que la fonction publique absorberait toujours intégralement l'activité du fonctionnaire : sans doute, les cumuls sont prohibés, mais il y a des exceptions. - La dénomination officiellement donnée à un agent n'est pas toujours décisive (C.E., 15 décembre 1937, *Bouakline*). - La retenue pour pension ne peut permettre de distinguer les fonctionnaires des ouvriers d'État. - Réserver le titre de fonctionnaires à ceux qui ont qualité pour prendre des décisions exécutoires au nom de l'État ou des collectivités publiques serait trop restreindre la notion de fonctionnaire. »¹⁸⁹⁹

Marcel Waline fournissait alors une définition tirée de « l'opinion dominante aujourd'hui, tant en doctrine qu'en jurisprudence » :

« *Est fonctionnaire public toute personne au service d'une collectivité publique française qui participe de façon normale à la gestion d'un service public en régie, en occupant autrement que par intérim, un poste permanent compris dans les cadres administratifs.* »¹⁹⁰⁰

De son côté, dans la première édition de son *manuel de droit administratif*, publiée en 1945, André de Laubadère rappelait quant à lui que « les collectivités publiques utilisent un personnel d'agents » et, précisant que « tout le personnel des services publics n'a pas qualité de fonctionnaire », proposait la définition suivante :

¹⁸⁹⁸ Marcel WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 3^e édition, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1945, p. 272-273.

¹⁸⁹⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰⁰ *Ibid.*

« Sont en principe fonctionnaires publics les agents publics investis d'un emploi permanent compris dans les cadres d'un service public exploité par un organisme public. »¹⁹⁰¹

La notion d'emploi permanent excluait de fait, une partie non négligeable du personnel pourtant considéré comme faisant partie des agents des services publics : les ouvriers, les employés et auxiliaires, ainsi que les stagiaires. Les agents de l'État, et plus généralement des services publics, se décomposaient ainsi entre agents publics fonctionnaires et agents publics non-fonctionnaires : les auxiliaires (« toute personne qui collabore de façon temporaire, contre rémunération, à la gestion d'un service public en régie, sans être incorporée dans les cadres administratifs »¹⁹⁰²) ; les stagiaires (« toute personne, qui, ayant - notamment à la suite d'un examen, concours ou classement - vocation à être titularisée fonctionnaire, accomplit un temps d'épreuve pratique pouvant se terminer par son incorporation dans les cadres »)¹⁹⁰³ ; mais aussi les ouvriers, qu'ils soient titulaires ou non¹⁹⁰⁴.

Les concepteurs du dénombrement de 1946 procédèrent à une classification un peu différente, décomposant les agents selon les catégories suivantes¹⁹⁰⁵ :

- les « titulaires », qui correspondaient à « tous les fonctionnaires soumis à la loi générale des retraites de 1924 ». S'y ajoutaient les stagiaires qui, non soumis au prélèvement institué par la loi de 1924, auraient dû « être considérés comme non titulaires ». Selon les auteurs, « la logique [voulait] qu'ils soient [néanmoins] comptés avec les titulaires ». Cette catégorie dépassait ainsi la notion de « fonctionnaires civils » en droit administratif. En effet, l'article premier de la loi du 14 avril 1924 prévoyait que ses dispositions s'appliqueraient aux « fonctionnaires civils et aux employés appartenant au cadre permanent de l'administration ou des établissements de l'État, aux militaires et marins de tous grades des armées de terre et de mer, au personnel civil admis au bénéfice de la législation des pensions militaires, ainsi qu'à leurs veuves et leurs orphelins »¹⁹⁰⁶.
- les « non titulaires », décomposés en trois groupes distincts : les « auxiliaires », les « contractuels » et les « temporaires ». Les premiers étant définis par un niveau de rémunération précis, compris entre 36 et 52.000 francs ; les seconds relevant d'un régime semblable aux salariés du privé ; les troisièmes occupant

¹⁹⁰¹ André de LAUBADÈRE, *Manuel de droit administratif*, conforme au programme des facultés de droit et écoles d'enseignement supérieur, Paris, LGDJ, 1946 [l'ouvrage a été publié en 1945 : impression datée du 4^e trimestre 1945, tampon du dépôt légal daté du 16 novembre 1945 sur l'exemplaire de la BnF, cote 16-F-183].

¹⁹⁰² Marcel WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif* (1945), *op. cit.*, p. 274.

¹⁹⁰³ *Ibid.*

¹⁹⁰⁴ André de LAUBADÈRE, *Manuel de droit administratif* (1945), *op. cit.*, p. 248.

¹⁹⁰⁵ *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 12.

¹⁹⁰⁶ Loi du 14 avril 1924 portant réforme du régime des pensions civiles et des pensions militaires, *Journal officiel* du 15 avril 1924, p. 3495.

les mêmes emplois que les titulaires et se distinguant des auxiliaires par leurs traitements plus élevés, similaires à ceux des titulaires. La prise en considération de cette catégorie de « temporaires » – instaurée en septembre 1939 pour sauvegarder les intérêts des fonctionnaires mobilisés mais maintenue encore longtemps après la guerre¹⁹⁰⁷ – constituait une innovation de ce dénombrement¹⁹⁰⁸ qui posa quelques problèmes aux TPG. Ces derniers les distinguèrent en effet parfois difficilement des auxiliaires.

- les « ouvriers » enfin, titulaires, permanents (ils ne relevaient pas de la loi de 1924) ou auxiliaires constituaient une catégorie à part entière.

Les auteurs du dénombrement précisèrent d'emblée qu'il n'existait pas réellement « de cloison étanche entre les différentes catégories », et qu'un effort d'unification serait ainsi le bienvenu.

L'absence de définition précise et consensuelle du fonctionnaire explique très certainement le fait que, dans le titre de la brochure, les termes « agents des services publics » aient été substitués aux « fonctionnaires » des initiatives précédentes. Restaient toutefois les débats juridiques sur la notion de service public. Ces derniers pourraient nous entraîner sur de nombreuses pages et je me contenterai de les résumer brièvement en me focalisant sur les agents pris ou non en considération. En effet, comme Louis Rolland le soulignait dans son cours de droit administratif destiné aux doctorants de la faculté de Paris en 1945, « il est fort malaisé de définir le service public. Aussi bien les définitions proposées présentent-elles une extrême variété. Les termes « service public » évoquent, en effet, un certain nombre d'idées. Suivant qu'est soulignée l'une plutôt que l'autre, la définition est différente »¹⁹⁰⁹. Il n'en aboutissait pas moins à une définition relativement précise :

« Le service public est une entreprise ou une institution d'intérêt général placée sous la haute direction des gouvernants, destinée à donner satisfaction à des besoins collectifs du public auxquels, d'après les gouvernants, à un moment donné, les initiatives privées ne sauraient satisfaire d'une manière suffisante et soumis, pour une part tout au moins, à un régime juridique spécial. »¹⁹¹⁰

Louis Rolland en concluait que le service public est défini par trois caractères essentiels : il s'agit d'une institution d'intérêt général ; placée sous la haute direction des gouvernants et des autorités publiques ; soumis, pour tout ou partie, à un régime juridique spécial. Dans une telle acception, qui engloberait alors des organismes tels que

¹⁹⁰⁷ Roger GRÉGOIRE, *La fonction publique*, [1^e éd. Armand Colin, 1954], préfaces de Louis Camu (1954), Serge Salon et Jean-Charles Savignac (2005), Paris, Dalloz, 2005, p. 82-84.

¹⁹⁰⁸ Dans SERVICE NATIONAL DES STATISTIQUES, *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.* la seule mention d'agents temporaires concerne des auxiliaires, nommés « auxiliaires temporaires » dans deux tableaux annexes (I, p. 57 et III p. 62).

¹⁹⁰⁹ Louis ROLLAND, *Cours de droit administratif*, rédigé d'après la sténographie et avec l'autorisation de M. Rolland, professeur à la faculté de droit de Paris. Diplôme d'études supérieures. Droit public, 1944-1945, Paris, Les cours de droit, 1945, p. 207.

¹⁹¹⁰ *Ibid.*, p. 209.

les entreprises nationalisées, les agents à dénombrer dépasseraient largement le cadre choisi pour l'initiative de 1946. Le *manuel de droit administratif* d'André de Laubadère permet toutefois de préciser (et de restreindre) la notion d'« agents des services publics » telle qu'elle était comprise dans l'immédiat après-guerre.

Dans l'analyse de « l'évolution des modes de gestion des services publics depuis 1940 » qu'il proposait, ce professeur à la faculté de droit de Montpellier consacrait quelques pages à la politique de nationalisations engagée depuis la Libération. Prenant l'exemple des deux expériences déjà réalisées au moment de la publication de son manuel, les Houillères nationales du Nord et du Pas-de-Calais et la Régie nationale des usines Renault, il constatait que celles-ci étaient des « établissements de caractère industriel et commercial, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière » d'un caractère un peu particulier. En effet, soulignant que l'objectif du législateur était d'« éviter de les soumettre à un étatisme dont on sait qu'il est très mal adapté à une gestion industrielle et commerciale », il montrait que tant par leurs structures que par leurs règles de fonctionnement, tout avait été fait pour leur éviter « un caractère par trop administratif » afin de « faire par-là la différence entre l'entreprise *étatisée* et l'entreprise *nationalisée* »¹⁹¹¹. Ce qui excluait, par ailleurs, les effectifs de telles entreprises – au même titre que d'autres services industriels et commerciaux¹⁹¹² – du dénombrement.

L'utilisation du générique « fonctionnaires » pour désigner l'ensemble des agents dénombrés n'avait toutefois pas totalement disparu. En effet, tant dans la présentation du dénombrement que dans l'analyse des résultats, et même dans certains tableaux, ses auteurs n'en continuaient pas moins à les désigner comme « fonctionnaires » et non comme « agents des services publics ». Dès lors, quand la brochure fut publiée et que ses résultats furent commentés dans la presse, une certaine confusion fut entretenue entre « agents des services publics » et « fonctionnaires ». En novembre 1946, Lucien Junillon publia ainsi dans le supplément hebdomadaire sur la « vie politique, littéraire, économique et sociale » du journal *Le Monde* un article intitulé : « Il y a en France 1 479 000 fonctionnaires. La réforme administrative exigera du courage ». L'auteur qualifiait ainsi de « fonctionnaires » l'ensemble des agents de l'État, des départements et des communes, titulaires ou non, que la brochure du dénombrement tentait de qualifier « d'agents des services publics »¹⁹¹³.

¹⁹¹¹ André de LAUBADÈRE, *Manuel de droit administratif* (1945), *op. cit.*, p. 235-236.

¹⁹¹² La jurisprudence ayant admis, depuis les années 1920, que les personnels des services industriels et commerciaux relèvent du droit privé (« droit commun du travail »). Voir CE, 26 janv. 1923, *de Robert Lafreygère*, *Rec.* p. 67, *RD publ.*, 1923-227, concl. Rivet. Cité par Jean-Marie AUBY, Jean-Bernard AUBY, Didier JEAN-PIERRE et Antony TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique. État, collectivités locales, hôpitaux*, 4^e édition, Paris, Dalloz, 2002, p. 33.

¹⁹¹³ Lucien JUNILLON, « Il y a en France 1.479.000 fonctionnaires. La réforme administrative exigera du courage », *Une semaine dans le monde*, 16 novembre 1946, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1.

Naissance d'une ambiguïté

La publication de ce dénombrement signa aussi l'acte de naissance d'une ambiguïté concernant la nature des enquêtes antérieures. Comme nous avons pu le constater au fil des chapitres précédents, aucun recensement des agents de l'État n'avait eu lieu avant 1946 et le titre même de la brochure spécifiait bien qu'il s'agissait d'un dénombrement et non d'un recensement. Pourtant, mentionnant les données issues d'enquêtes précédentes, les rédacteurs de la brochure employèrent à plusieurs reprises le terme « recensement » pour les désigner.

Dans l'introduction à l'analyse des résultats par exemple, il fut ainsi précisé d'emblée que « ce *recensement* » présentait un « caractère de précision » qui n'avait jamais été atteint jusque-là. Plus loin, procédant à une comparaison entre les effectifs de 1936, 1941 et 1946, les rédacteurs ajoutèrent même que les agents relevant du budget général avaient été recensés régulièrement :

« Cette comparaison est possible si l'on considère que les agents à la charge du budget général qui ont été recensés régulièrement avant la guerre et même pendant la guerre, mais suivant une méthode différente (1). [En note (1) :] Avant 1946, le *recensement* des fonctionnaires de l'État s'effectuait à partir de tableaux dressés par les Administrations centrales des différents ministères »¹⁹¹⁴.

La documentation relative à la préparation de cette analyse conservée dans les archives du secrétariat général au gouvernement permet de constater que, dès le départ, le terme « recensement » est parfois utilisé comme un synonyme de « dénombrement »¹⁹¹⁵. Facilité de langage ? Légitimation de la comparaison diachronique ? Difficile de trancher en l'état de la documentation consultée : la réponse se situe probablement un peu entre les deux. En tout état de cause, cette imprécision concernant l'origine des chiffres antérieurs au dénombrement est assez surprenante compte tenu de la précision de la brochure du SNS de 1944 sur ce même aspect¹⁹¹⁶. Publiant, en février 1946, un article intitulé « L'administration française est malade. Y a-t-il un remède ? »¹⁹¹⁷ dans *La tribune économique*, J.M. Gernigon basait son analyse sur les résultats du dénombrement (pas encore publiés) et comparait le nombre des « agents à la charge du budget général » en 1936, 1941 et 1946 en parlant à son tour des « recensements » menés ces années-là, comme en témoigne la légende de l'illustration suivante :

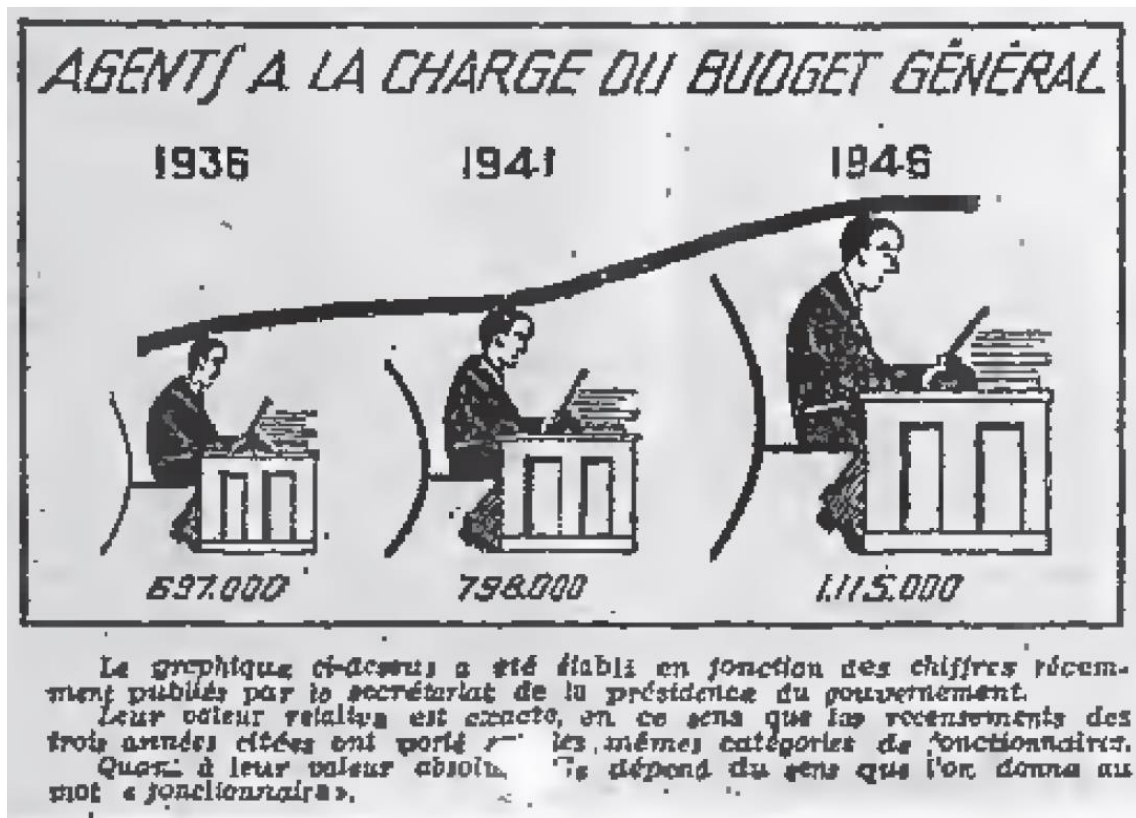
¹⁹¹⁴ *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 5 et 7 - c'est moi qui souligne.

¹⁹¹⁵ Note JS/ML – Analyse des résultats, sans date, sans signature, CARAN, F60 980.

¹⁹¹⁶ *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*, p. 50-51.

¹⁹¹⁷ J.M. GERNIGON, « L'administration française est malade. Y a-t-il un remède ? », *La Tribune économique, financière, sociale, politique*, 1^{er} février 1946, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1.

Illustration II. 1 : L'augmentation des effectifs d'après *La tribune économique* en février 1946



Légende : « Le graphique ci-dessus a été établi en fonction des chiffres récemment publiés par le secrétariat de la présidence du gouvernement. Leur valeur relative est exacte, en ce sens que les recensements des trois années citées ont porté [sur] les mêmes catégories de fonctionnaires. Quant à leur valeur absolue, [elle] dépend du sens que l'on donne au mot "fonctionnaire" ». Source : *La Tribune économique, financière, sociale, politique*, 1^{er} février 1946.

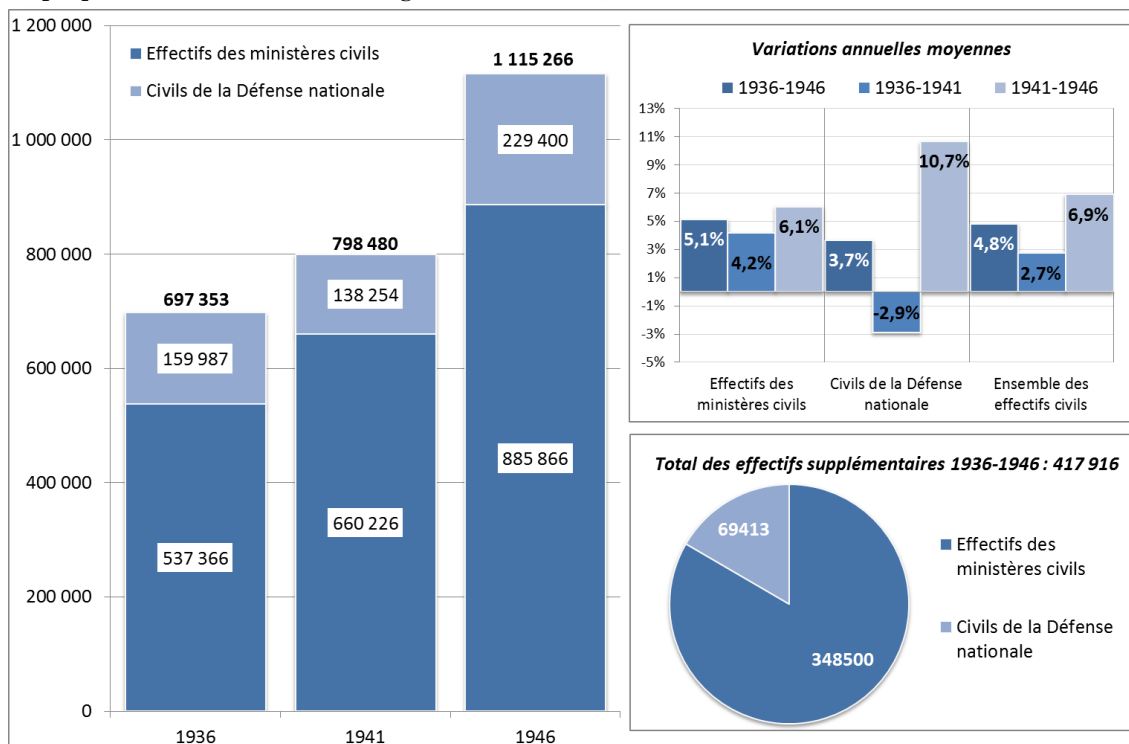
Le journaliste dressait alors un constat sans appel, assez éloigné de l'analyse proposée par les rédacteurs de la brochure : « il y a actuellement, c'est un fait incontestable, trop de fonctionnaires. Il est possible d'en diminuer le nombre en compressant les effectifs dans la plupart des services, mais encore en supprimant purement et simplement certains de ces services »¹⁹¹⁸.

Une croissance peu exceptionnelle et des marges de manœuvre limitées ?

Le dénombrement de 1946 fut présenté comme un moyen de faire apparaître « le problème si discuté du nombre des fonctionnaires (...) sous son véritable jour ». Le premier enseignement des résultats de ce dénombrement concernait l'évolution globale des effectifs civils. Celle-ci est représentée dans le graphique suivant :

¹⁹¹⁸ *Ibid.*

Graphique II. 10 : Accroissement des agents civils de l'État, 1936-1941-1946



Source : d'après le tableau 1 p. 18 dans Direction de la Fonction publique et Institut national de la statistique et des études économiques, *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en Janvier 1946 (fonctionnaires civils)*, Paris, Imprimerie nationale, 1946.

Reprenant les résultats présentés en 1944 dans la *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État*, les concepteurs du dénombrement établissaient une augmentation de 417 916 agents entre 1936 et 1946, soit une croissance annuelle moyenne des effectifs civils de 5,1%. Ces résultats confirmaient, de surcroît, le caractère exceptionnel de la croissance des effectifs au cours des années 1941-1946.

Si cette publication officielle de statistiques relatives aux effectifs de l'État revêt un caractère inédit, c'est aussi par la nature même des conclusions qui en furent tirées. En effet, on assiste à la mobilisation d'un argumentaire tout à fait original par les rédacteurs de la brochure. Alors même que la croissance ainsi exposée était elle-même inédite, il ne s'agissait pas ici, comme cela avait pu être le cas au cours des périodes précédentes, de dénoncer un fonctionnarisme étouffant. Dans les documents préparatoires à la communication des résultats du dénombrement, on trouve ainsi le brouillon d'une note – non signée, elle est vraisemblablement l'œuvre des services de la direction de la Fonction publique et probablement destinée à la presse – résumant la principale conclusion relative à l'augmentation des effectifs :

« Le nombre des fonctionnaires a certes augmenté depuis 1939. Nous sommes cependant loin des 2 millions et même 3 millions lancés par certains. (...) Si l'on compare cette augmentation des effectifs avec les charges accrues de l'État du fait de la guerre, de la politique sociale et de la mise

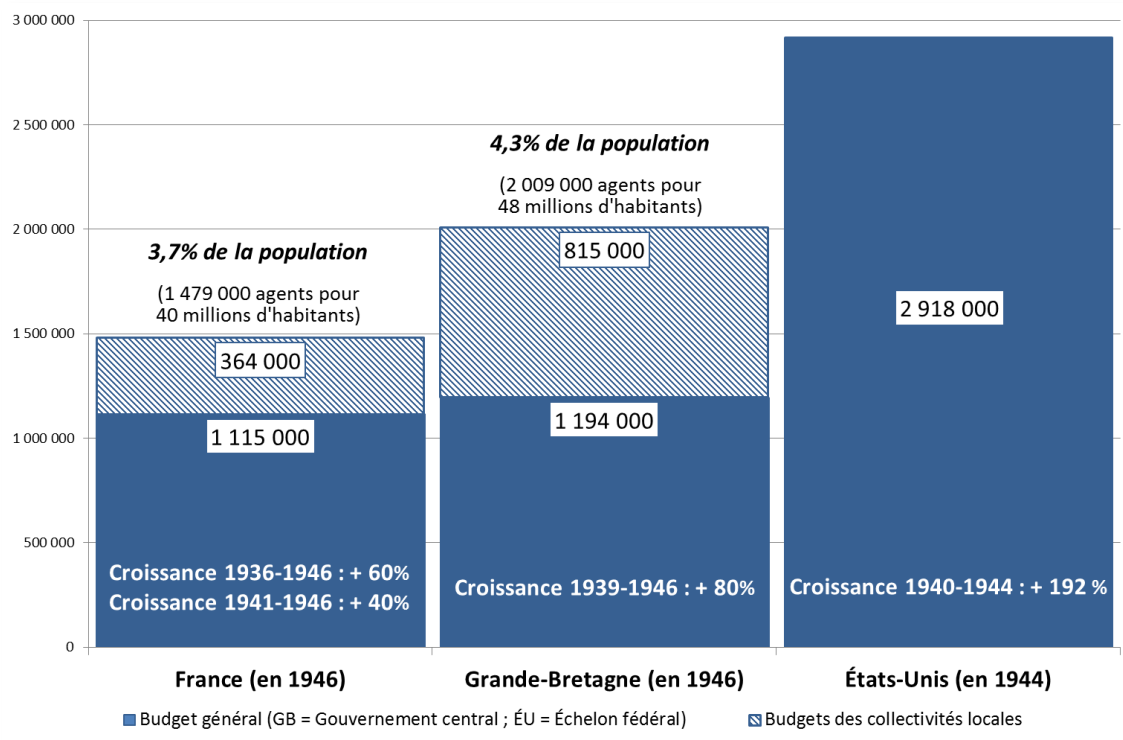
en application d'un plan économique, on peut penser qu'une telle augmentation n'a rien d'excessif. »¹⁹¹⁹

L'analyse proposée dans la brochure tendait pour sa part à relativiser l'augmentation des effectifs et la part qu'ils représentaient dans la population totale, tout en nuanciant l'ampleur des marges de manœuvre gouvernementales en ce domaine :

« Ainsi, l'augmentation du nombre des fonctionnaires paraît due avant tout à l'action de facteurs sociologiques très généraux, qui, pour la plupart, s'imposent à la volonté des gouvernements bien plus qu'ils n'en dépendent. »¹⁹²⁰

Deux principaux arguments furent mobilisés. D'abord, pour les rédacteurs de la brochure, la comparaison entre la France, la Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, les États-Unis faisait apparaître le caractère limité et peu exceptionnel du volume et de l'évolution des effectifs publics en France :

Graphique II. 11 : Comparaison des effectifs de l'État et des collectivités locales : France (1946), Grande-Bretagne (1946) et États-Unis (1944)



Source : d'après les chiffres cités dans la section « Analyse des résultats », p. 6-7 dans » dans *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en janvier 1946*, op. cit.

Cette comparaison – grâce à la prise en considération des effectifs des agents des services industriels en Grande-Bretagne alors qu'ils ne l'étaient pas pour la France¹⁹²¹ –

¹⁹¹⁹ Le dénombrement des agents des services publics, sans date ni numéro, [entre mai et juin 1946], CARAN, F60 980.

¹⁹²⁰ *Dénombrement des agents des services publics (1946)*, op. cit., p. 6.

permettait aux rédacteurs de la brochure de souligner le fait que si l'augmentation des effectifs en France était importante, celle-ci ne paraissait « pas particulièrement anormale » en comparaison de celle que l'on pouvait observer pour deux pays qui avaient accompli un « immense effort de guerre ».

On voit ici s'amorcer le second argument consistant à considérer la guerre et ses conséquences comme le principal motif de l'augmentation du nombre des agents des services publics. En effet, l'analyse de la croissance des effectifs en France conduisait les rédacteurs à identifier deux types de causes :

« L'étude de cette augmentation du personnel administratif français montre d'ailleurs que les proportions sont loin d'être les mêmes dans tous les services publics. Les tableaux ci-dessous font ressortir qu'elle est la plus forte dans les Administrations qui ont été créées ou développées pour les besoins de la guerre ou de l'après-guerre, ou qui sont chargées de l'application de la politique sociale et économique. »¹⁹²²

Ils classaient alors les services dont les effectifs avaient augmenté selon qu'ils étaient « nés de la guerre » ; qu'ils revêtaient « un caractère social » ou « un caractère économique », tout en précisant que ces facteurs d'augmentation jouaient « souvent simultanément » (voir le graphique II.12 *infra*). Les rédacteurs de la brochure insistaient par ailleurs sur le fait que certaines augmentations n'étaient « qu'apparentes » du fait des transferts de personnels entraînés par l'étatisation de certains effectifs (cantonniers aux Travaux publics et personnels de la police à l'Intérieur). Ils soulignaient, enfin, une « augmentation relativement faible » des effectifs des « anciennes administrations » dont l'activité s'était pourtant accrue (Finances et Justice).

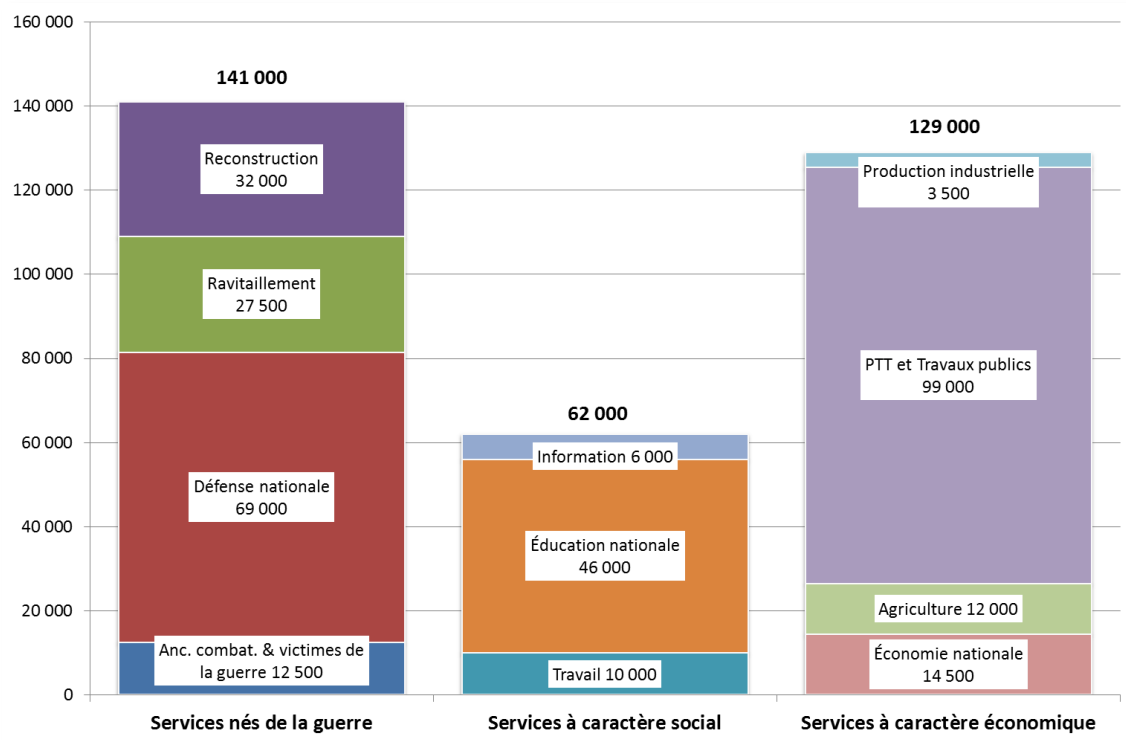
De surcroît, la répartition des effectifs supplémentaires selon leurs statut d'agents « titulaires », « temporaires, contractuels et auxiliaires », ou « ouvriers » faisait apparaître une surreprésentation de la seconde catégorie (voir le graphique II.13 *infra*). Ainsi, la part la plus importante de la progression des effectifs entre 1936 et 1946 était due au recrutement d'un grand nombre d'agents temporaires.

Le tableau II.2 qui suit les deux graphique précités présente un résumé des principaux résultats du dénombrement concernant la croissance des effectifs entre 1941 et 1946, répartis par départements ministériels. Il confirme que l'accroissement des effectifs doit principalement être mis sur le compte des besoins nouveaux nés de la guerre et de l'après-guerre, tout en permettant d'affiner un peu l'analyse.

¹⁹²¹ En effet, les auteurs indiquaient que le total de 1 194 000 agents britanniques était composé de 734 589 agents du *Civil service* et 459 796 agents appartenant au « personnel industriel » : *Ibid.*, p. 6.

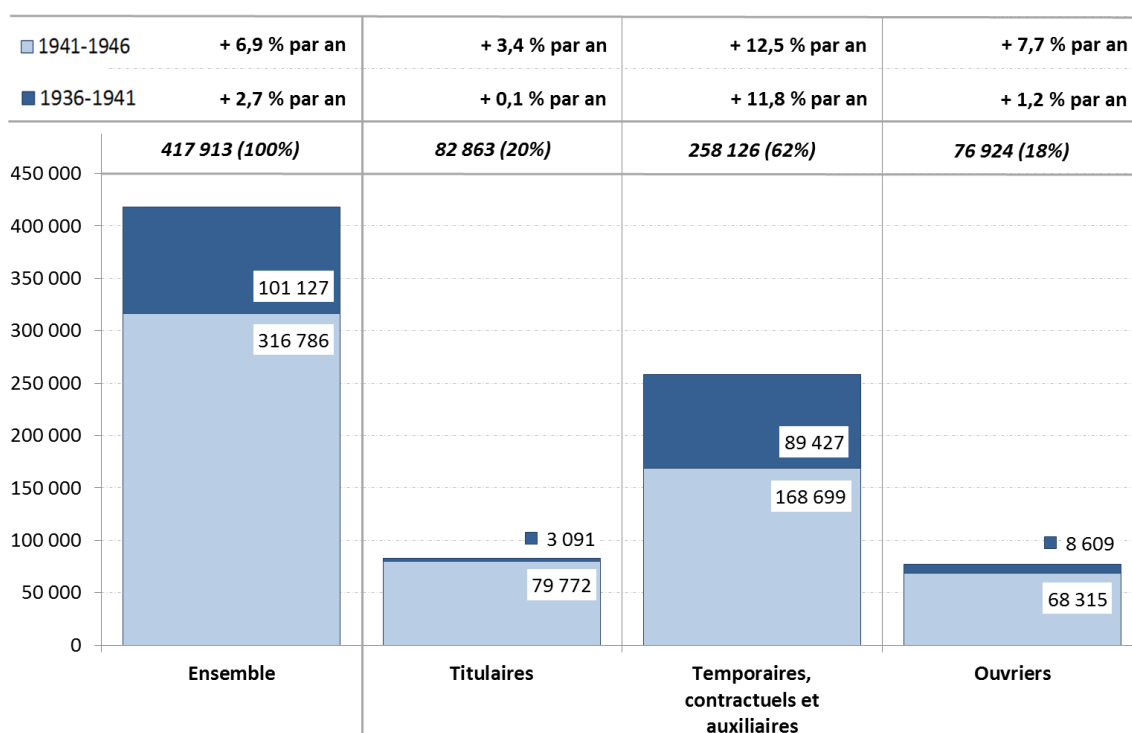
¹⁹²² *Ibid.*, p. 7-8.

Graphique II. 12 : Répartition par types de services de l'augmentation des effectifs entre 1936 et 1946



Source : d'après les tableaux 1, 2 et 3 p. 8 de la section « Analyse des résultats » dans *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en janvier 1946*, op. cit.

Graphique II. 13 : Répartition des agents supplémentaires selon leur statut (1936-1946)



Source : d'après les tableaux p. 18-19 dans *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en janvier 1946*, op. cit.

Tableau II. 9 : Principales évolutions ministérielles (1941-1946)

Effectifs supplémentaires 1941-1946 <i>Classement des 5 principaux bénéficiaires</i>			Proportions d'auxiliaires, de temporaires et de contractuels dans le total des effectifs en 1946 <i>(hors Armée et Armement)</i>
Défense nationale (civils)	91 146	29%	
Intérieur	64 828	20%	
Travaux publics et transports	41 030	13%	
Reconstruction et urbanisme	31 778	10%	
Éducation nationale	26 480	8%	
<i>Total des civils</i>			316 786 100%
Variations annuelles moyennes (1941-1946) <i>Classement des 5 plus fortes croissances</i>			Ravitaillement 96%
Économie nationale	25,49%		Prisonniers, Déportés, Réfugiés 87%
Intérieur	25,45%		Information 80%
Ravitaillement	25,25%		Travail 80%
Présidence du Conseil et ministères d'État	23,9%		Présidence et ministères d'État 77%
Travaux publics et transports	21,6%		Économie nationale 67%
<i>Total des civils</i>			6,9%
Proportion du total des effectifs de 1946 <i>Classement des 5 ministères les plus importants</i>			Anciens combattants 66%
Défense nationale (effectifs civils)	20,57%		Colonies 62%
Éducation nationale	20,06%		Reconstruction et urbanisme 60%
PTT	19,85%		Production industrielle 59%
Finances	9,68%		Santé publique et Population 49%
Intérieur	8,57%		Affaires étrangères 49%
Progression relative 1941-1946 (en indice base 1941 = 100 sur les proportions du total) <i>Classement des 5 plus fortes progressions</i>			P.T.T. 44%
Économie nationale	223		Agriculture 43%
Intérieur	222		Finances 36%
Ravitaillement	221		Justice 35%
Présidence du Conseil et ministères d'État	209		Travaux publics et transports 23%
Travaux publics et transports	191		Intérieur 21%
			Éducation nationale 12%
			<i>Total</i> 35%

Source : d'après les tableaux p. 18-19 dans *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en janvier 1946, op. cit.*

Outre la croissance importante des effectifs civils de la Défense nationale (qui comprennent les civils de l'Armée et de l'Armement), on peut ainsi noter la part que représentaient les effectifs d'administrations nouvelles dans cet accroissement : 21% des effectifs supplémentaires relevaient des ministères de la Reconstruction, du Ravitaillement, des Prisonniers, Déportés et Réfugiés ainsi que de l'Information. Auxquelles on pourrait ajouter le ministère des Travaux publics et des Transports, compte tenu de son importance dans le processus de reconstruction. Confirmant les indications des rédacteurs de la brochure, ces résultats montrent, par ailleurs, un renforcement du ministère de l'Économie nationale – conséquence du dirigisme du régime de Vichy, poursuivi après-guerre – et de celui de l'Intérieur, conséquence de l'étatisation des polices municipales et du renforcement des effectifs policiers. De plus, ce tableau permet d'observer que l'importance des recrutements de non titulaires conduisit plus de la moitié des départements ministériels à comporter une proportion supérieure à 50% de ces agents parmi leurs effectifs. Pour certains cas, cela s'explique par le caractère provisoire des missions assignées à des administrations qui devaient disparaître une fois celles-ci accomplies. C'était ainsi le cas des ministères du Ravitaillement (96% d'agents non titulaires) ou des Prisonniers, Déportés et Réfugiés (87% d'agents non titulaires). D'ailleurs, s'il figurait bien dans les tableaux de la brochure, ce dernier n'existait déjà plus au moment du dénombrement, ses directions (et les agents concernés) ayant été intégrées comme sous-directions au sein de la direction de l'action sociale du ministère des Anciens combattants¹⁹²³ – ce qui explique son importance dans le graphique II.12 *supra*.

L'ensemble des analyses proposées par les rédacteurs de la brochure convergeait ainsi vers une relativisation de la croissance des effectifs qui devait finalement conduire à souligner, malgré sa nécessité, le caractère forcément limité et progressif de toute réduction. Une section entière, la dernière de l'analyse des résultats, était d'ailleurs consacrée à cette question. Après avoir relevé que les résultats du dénombrement permettaient de constater que l'augmentation des effectifs avait « surtout porté sur les personnels temporaires (auxiliaires, temporaires et contractuels) », dont un grand nombre occupait des emplois présentant « tous les caractères d'emplois de fonctionnaires titulaires », les rédacteurs soulignaient ensuite une double limite aux compressions.

S'il était certain que « la liquidation de la situation due aux hostilités » devait permettre une diminution du nombre des agents, celle-ci ne pouvait être que progressive compte tenu du fait que des départements tels que le ministère de la Reconstruction

¹⁹²³ Comparaison des structures administratives d'après : GOUVERNEMENT PROVISoire DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL., *Répertoire des services du gouvernement*, Paris, Imprimerie nationale, 1945 ; et : *Répertoire des services du gouvernement*, Paris, Imprimerie nationale, 1946 ; sur les missions du commissariat puis ministère des PDR, voir : Laure FOURTAGE, « Accueillir les déportés juifs en France (novembre 1943-novembre 1945) », dans Colette ZYTNICKI, *Terre d'exil, terre d'asile. Migrations juives en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Éditions de l'éclat, 2010, p. 71-96.

commençaient tout juste leur tâche. L'exemple des lendemains de la Première Guerre mondiale était ainsi pris en exemple : « le nombre des agents des services publics qui était de 465 000 environ en 1914 était passé, en 1922, à 595 000. En 1924, il n'avait pu être réduit qu'à 535 000 » (non compris les agents de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin en 1922 et 1924). En outre, il était ajouté que, en plus d'être progressive, la diminution des effectifs ne pourrait être que limitée. Certes, il serait possible de « résorber » les effectifs de services « à caractère vraiment temporaire, tels par exemple les services nés de la guerre » ou de ses conséquences mais, compte tenu de « l'accroissement des attributions permanentes de l'État », les rédacteurs de la brochure précisait :

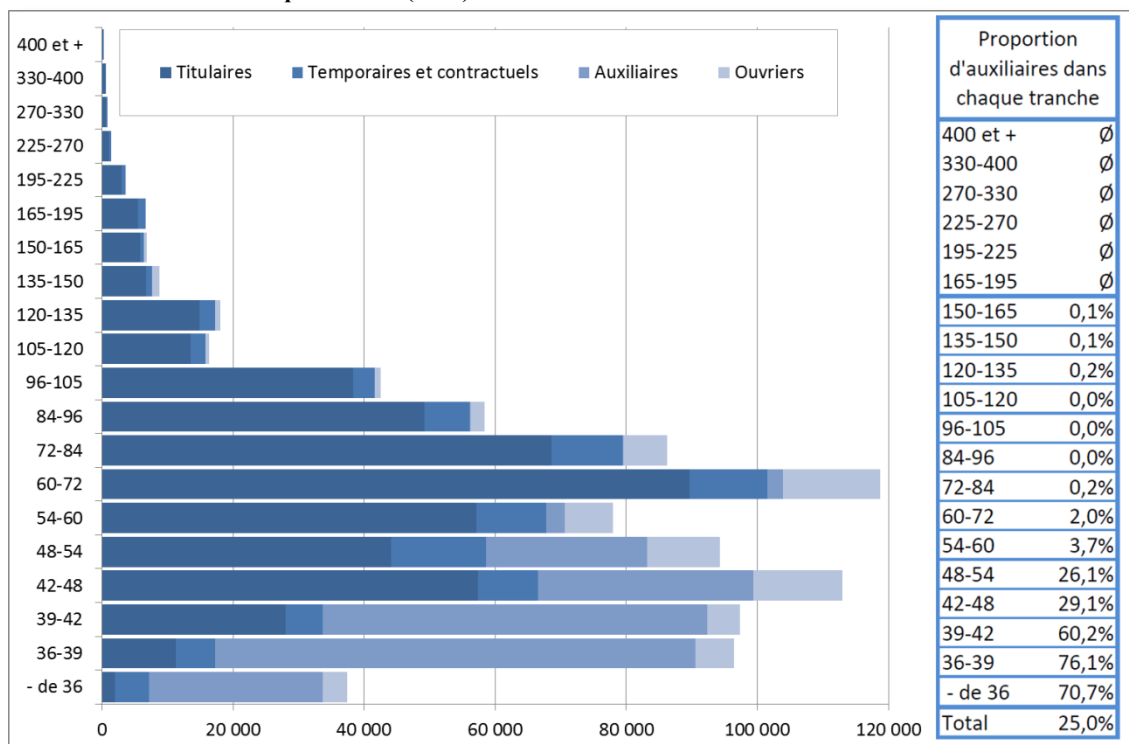
« Aussi convient-il de n'envisager qu'avec circonspection la possibilité d'une réduction immédiate et massive du nombre des fonctionnaires, trop souvent réclamée par une opinion publique mal informée »¹⁹²⁴.

On retrouve ainsi, dans cet argumentaire, l'esprit qui animait les commentaires précités de Gabriel Ardant sur l'assainissement financier. Compte tenu d'une extension des attributions de l'État considérée comme incontournable, toute réduction des effectifs ne pourrait commencer que par la compression des emplois dont la création était due à la guerre et à ses conséquences immédiates.

La lecture de cette analyse des résultats fait donc apparaître un complet retournement des discours accompagnant la publication de statistiques sur les fonctionnaires. Celui-ci ne concernait d'ailleurs pas uniquement la question du volume des effectifs. Le dénombrement permettait aussi de dresser une répartition des effectifs par traitement et situation familiale qui fit l'objet d'une analyse plus circonstanciée qu'à l'habitude.

¹⁹²⁴ *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 11.

Graphique II. 14 : Traitements annuels bruts en milliers de francs, répartition selon le statut et proportion d'auxiliaires au sein de chaque tranche (1946)



Source : d'après le tableau 8 p. 30 dans Direction de la Fonction publique et Institut national de la statistique et des études économiques, *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en Janvier 1946 (fonctionnaires civils)*, Paris, Imprimerie nationale, 1946, 37 p.

Soulignant qu'entre 1939 et 1946 la progression des prix (coefficient 6) avait été plus rapide que celle des traitements (coefficient 3,5) les rédacteurs concluaient :

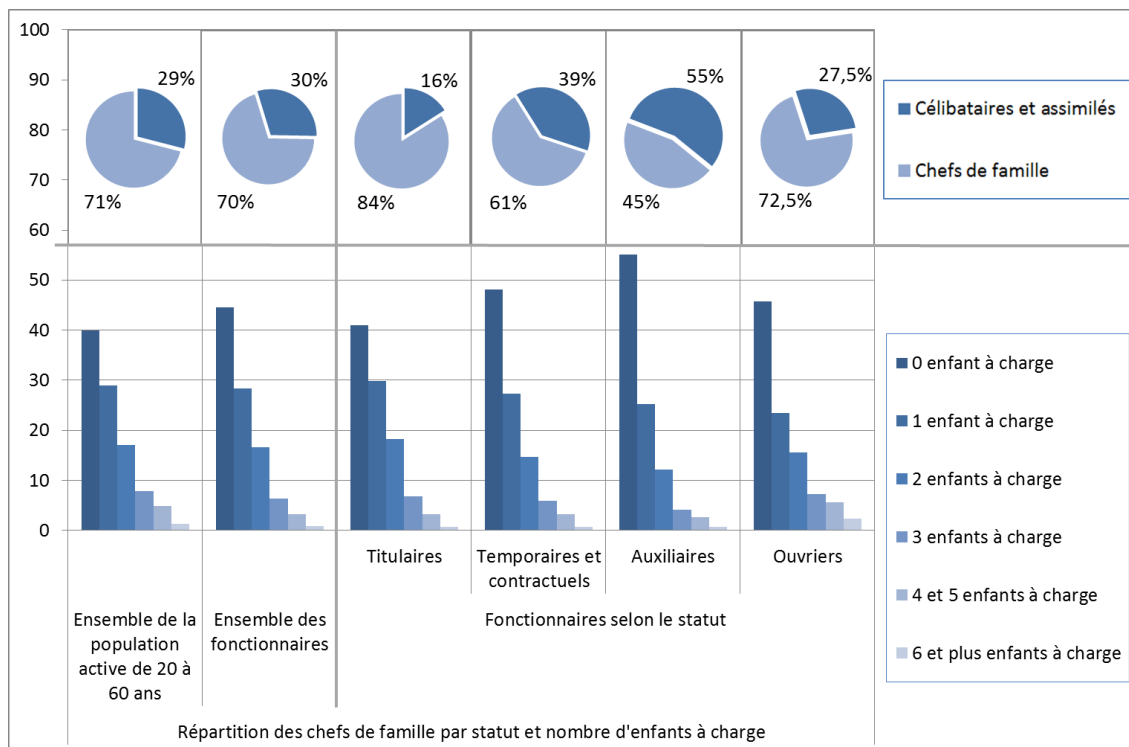
« Il est clair que cette modicité des traitements administratifs doit avoir des répercussions graves sur le niveau de vie des fonctionnaires ; c'est en outre une des raisons qui expliquent que les fonctionnaires ont en général moins d'enfants que le reste de la population »¹⁹²⁵.

À ma connaissance, c'était la première fois qu'un rapprochement aussi explicite était fait entre la plus faible fécondité des agents de l'État par rapport à celle de la population et la faiblesse de leurs traitements. En outre, le graphique II.15 *infra* ci-dessus montre que les résultats du dénombrement permettaient de constater un écart bien plus important entre les agents non titulaires et les agents titulaires qu'entre ces derniers et l'« ensemble de la population active de 20 à 60 ans ». Cela nous renvoie à la question des traitements, puisque, comme le graphique II.14 permet de le constater, la majorité des auxiliaires, temporaires et contractuels figurait principalement au bas de la pyramide des traitements : tandis que 49,5% de l'ensemble des « fonctionnaires civils » bénéficiaient d'un traitement inférieur à 54 000 francs par an (cumul des cinq premières tranches dans le graphique II.14), seuls 28,7% des titulaires étaient dans ce cas contre

¹⁹²⁵ *Ibid.*, p. 9.

43,9% des temporaires et contractuels, 52,9% des ouvriers et, surtout, 97,4% des auxiliaires.

Graphique II. 15 : Répartition des effectifs civils selon la situation familiale et le nombre d'enfants à charge (1946)



Source : d'après le tableau 11 p. 36 dans Direction de la Fonction publique et Institut national de la statistique et des études économiques, *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en Janvier 1946 (fonctionnaires civils)*, Paris, Imprimerie nationale, 1946, 37 p.

Au cours de la période, la question du niveau de fécondité des fonctionnaires ne fit pas l'objet de débats – voire d'affirmations péremptoires. En revanche, celle des traitements fut rapidement associée à celle des effectifs lors de la diffusion des résultats. Dans un article publié en août 1946 dans le supplément hebdomadaire du journal *Le Monde*, le journaliste Jean Talence ouvrait son analyse de la question des revendications relatives aux revalorisations en sous-titrant « 900 000 agents de l'État à reclasser ». Ce nombre venait appuyer la mobilisation des résultats du dénombrement pour affirmer la nécessité de réduire les effectifs – quitte à arrondir à la centaine de milliers supérieure le nombre des agents de l'État que le journaliste citait lui-même à la fin de l'article (835 866)¹⁹²⁶. Dans la brochure, quel que soit le domaine abordé, la dénonciation d'un fonctionnarisme à combattre par principe était totalement absente. La nécessité d'une réduction des effectifs n'était pas pour autant niée, mais celle-ci ne constituait plus une

¹⁹²⁶ Jean TALENCE, « Revaloriser la fonction publique », *Une semaine dans le monde*, 17 août 1946, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1.

fin en soi. Les prémices d'une nouvelle conception des objectifs de la réforme administrative étaient, ici encore, bien présentes :

« La véritable question, en la matière, est donc moins la réduction du nombre des fonctionnaires recherchée pour elle-même, que l'organisation de leur plein emploi. C'est là un problème complexe dont la solution exige de l'énergie sans doute, mais aussi du temps, de la réflexion et la continuité des vues »¹⁹²⁷.

3. Approfondir l'analyse : l'inventaire de la situation financière

L'analyse de la situation globale des finances publiques exigeait, elle aussi, l'élaboration d'une évaluation chiffrée : dans l'immédiat après-guerre, la documentation concernant les effectifs de l'État n'était pas la seule à faire défaut. Fin décembre 1945, lors de la discussion du budget de 1946 à l'Assemblée nationale constituante, le ministre des Finances soulignait les difficultés que ses services éprouvaient pour réunir les informations relatives à la situation financière de la France :

« Comme l'un de mes prédécesseurs, M. Marcel Régnier, lorsque je suis arrivé au ministère des Finances, j'ai demandé les comptes de la France et j'ai découvert que ce n'était pas tellement facile de les obtenir après quatre années d'occupation.

J'ai demandé au directeur de la comptabilité publique où en étaient les comptes de la France. Il m'a répondu que, depuis trois mois, il ne les recevait plus.

Je me suis adressé au gouvernement de la Banque de France. Il m'a répondu que, depuis le 1^{er} août, il était impossible à la Banque de France de dresser son bilan, les communications étant coupées.

Lorsqu'on sait, comme tous vous le savez, ce qu'étaient les difficultés de communications, les difficultés d'administration, les difficultés de toutes sortes qui assaillaient le gouvernement de la libération, on peut comprendre combien il fut difficile, au mois de mars 1945, de présenter au pays ce qui était déjà un essai de bilan et combien sont grandes, aujourd'hui encore, les difficultés – que je ne cache pas – à réunir, dans un document sincère et complet, tous les éléments qui permettront à l'Assemblée de connaître la situation financière de la France. »¹⁹²⁸

C'est toutefois le successeur de René Pleven, Robert Schuman, qui chargea ses services de réaliser « un inventaire de la situation financière de la France » en 1946. Il s'agissait à la fois de permettre « au premier Parlement et au premier gouvernement de la IV^e République » de disposer des informations nécessaires à « l'œuvre de redressement économique et financier du pays » et d'exposer « exactement au pays la situation dans laquelle il se trouve »¹⁹²⁹.

François Bloch-Lainé, alors directeur du cabinet du ministre des Finances, en aurait été l'artisan. Entré à l'inspection des Finances en 1936, ce haut fonctionnaire – souvent

¹⁹²⁷ *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 11.

¹⁹²⁸ Discussion du projet de loi portant fixation du budget des services civils pour 1946, séance du dimanche 30 décembre 1945, *Journal officiel* du 31 décembre 1945, p. 593

¹⁹²⁹ MINISTÈRE DES FINANCES, *Inventaire de la situation financière (1913-1946)*, établi sur les instructions de M. Robert Schuman, ministre des Finances, Paris, Imprimerie nationale, 1946, p. 17.

présenté comme emblématique de la génération des modernisateurs de l'après-guerre¹⁹³⁰ – avait appartenu à la commission officieuse d'études financières créée par René Courtin en marge du Comité général d'études fin 1943¹⁹³¹, organisé les opérations financières de la Résistance dès 1943¹⁹³² et dirigé le Comité financier de la Résistance (COFI) à partir de février 1944¹⁹³³. Lors de la libération de Paris, il contribua à la prise du ministère des Finances (avec Pierre Calvet, René Courtin et Emmanuel Mönick). Entre 1944 et 1946, il fut membre du cabinet de tous les ministres qui se succédèrent aux Finances : Emmanuel Monick, Aimé Lepercq (qui le chargea d'organiser l'épuration du ministère avec Paul Delouvrier) puis René Pleven (qui lui confia plusieurs missions « assez spéciales », telles que l'examen des comptes de la Direction générale des études et recherches (qui devint le SDECE en 1946) ou la réforme de l'inspection des Finances). Il quitta brièvement le cabinet de R. Pleven pour rejoindre la direction du Trésor entre octobre 1944 et août 1945 (il était alors sous-directeur préposé à l'équilibre de la balance commerciale). De retour, il fut chargé d'une mission financière en Indochine, où il passa sept mois de septembre 1945 à mai 1946¹⁹³⁴. C'est en juin 1946 qu'il fut rappelé en France pour prendre la direction du cabinet de Robert Schuman en juillet, après une brève mission aux États-Unis¹⁹³⁵.

Dans les entretiens qu'il donna à Françoise Carrière au milieu des années 1970, François Bloch-Lainé fournissait quelques indications sur la genèse de l'inventaire et son rôle dans les mesures qui furent prises après sa publication :

« Rue de Rivoli, nous souhaitons, à tout le moins, préparer les mesures de rigueur que prendrait, espérons nous, le régime quand il serait définitivement établi. C'est pourquoi nous avons entrepris un "Inventaire de la situation financière", longtemps connu comme "Inventaire Schuman". Je

¹⁹³⁰ « Type idéal » du serviteur de l'État pour de nombreuses générations de jeunes énarques selon Dominique CHAGNOLLAUD, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1991, p. 194 ; il est « l'un des représentants les plus emblématiques de la génération des fonctionnaires modernisateurs de l'après-guerre » pour Florence DESCAMPS, « François Bloch-Lainé et la réforme de l'État : de l'action au magistère moral, 1946-1996 », dans Michel MARGAIRAZ (dir.), *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*, Actes de la journée d'étude tenues à Bercy le 25 février 2003, Paris, CHEFF, 2005, p. 230 ; Voir aussi « François Bloch-Lainé (1912-2002). Une figure emblématique de la génération de la Libération », par Michel Margairaz dans *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009*, op. cit., p. 217-219.

¹⁹³¹ Alya AGLAN, « François Bloch-Lainé, un fonctionnaire résistant », dans Michel MARGAIRAZ (dir.), *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*, Actes de la journée d'études tenue à Bercy le 25 février 2003, Paris, CHEFF, 2005, p. 4.

¹⁹³² François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, op. cit., p. 60-61.

¹⁹³³ Florence DESCAMPS, « François Bloch-Lainé et la réforme de l'État », op. cit., p. 159.

¹⁹³⁴ À ce sujet, voir : Hugues TERTRAIS, « Le rétablissement de la souveraineté financière de la France en Indochine », dans Michel MARGAIRAZ (dir.), *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*, Actes de la journée d'études tenue à Bercy le 25 février 2003, Paris, CHEFF, 2005, p. 35-50.

¹⁹³⁵ Sauf mention contraire dans les notes précédentes, le parcours de F. Bloch-Lainé au cours des années 1943-1946 est retracé ici à partir de François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, op. cit., p. 59-88 ; François BLOCH-LAINÉ et Jean BOUVIER, *La France restaurée, 1944-1954. Dialogue sur les choix d'une modernisation*, Prologue de Jean-Pierre Rioux, Paris, Fayard, 1986, p. 71-74 et 98-100 ; *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009*, op. cit., p. 515-517.

réunissais dans mon bureau les directeurs de la maison et leurs principaux collaborateurs, pour mettre au point les études contenant, à la fois, des constatations et des propositions. »¹⁹³⁶

Lancé « vers octobre-novembre » 1946¹⁹³⁷, l'inventaire fut achevé au 1^{er} décembre 1946¹⁹³⁸ et il parut entre décembre 1946 et janvier 1947. Entre-temps, André Philip avait temporairement succédé à R. Schuman (du 18 décembre au 22 janvier), qui retrouva son poste au moment de la publication. Si l'on en croit F. Bloch-Lainé, il s'agissait d'un véritable outil d'aide à la décision :

« L'inventaire Schuman avait paru dès notre retour au ministère, en janvier. Nous nous y référions sans cesse pour préparer et proposer des mesures de redressement, dans les domaines du budget des impôts, de la comptabilité, du contrôle financier, de l'épargne, du crédit, de la monnaie... »¹⁹³⁹

Fruit de plusieurs études produites par les principales directions du ministère des Finances, l'inventaire comporte un rapport général subdivisé en neuf sections consacrées : aux dépenses de l'État (section I) ; aux recettes publiques (II) ; à la situation financière des collectivités publiques, i.e. les départements, communes, offices et entreprises publiques (III) ; à la situation financière des territoires d'outre-mer (IV) ; à la reconstruction et à l'équipement (V) ; au Trésor (VI) ; au crédit et à la monnaie (VII) ; aux relations financières avec l'extérieur (VIII) ; et aux liens entre problèmes financiers et situation économique (IX). Chacune de ces sections est complétée par de nombreuses annexes très approfondies.

Les auteurs du rapport souhaitaient ainsi « déterminer les raisons pour lesquelles ont été rompus, en matière financière, trois équilibres fondamentaux » entre 1913 et 1946 : entre dépenses et recettes de l'État (sections I à IV) ; entre les offres et les demandes de capitaux (section V à VII) ; entre les éléments actifs et passifs de la balance des comptes (section VIII). Il s'agissait, en même temps, de prendre en compte les questions relatives au « déséquilibre entre la production et la demande » (section IX) de façon à mieux expliquer la situation dans laquelle se trouvait la France¹⁹⁴⁰.

L'évolution des effectifs de l'État figurait bien parmi les nombreuses questions traitées et, si les auteurs auraient pu se contenter de reprendre les chiffres du dénombrement – lorsque l'inventaire fut achevé (au plus tard le 1^{er} décembre 1946), le dénombrement avait déjà eu lieu et la brochure qui en présentait les résultats avait déjà été publiée et diffusée – ils poussèrent un peu plus l'analyse de la situation.

¹⁹³⁶ François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, op. cit., p. 90.

¹⁹³⁷ François BLOCH-LAINÉ et Jean BOUVIER, *La France restaurée, 1944-1954*, op. cit., p. 99.

¹⁹³⁸ Si l'on en croit la date qui figure à la fin de l'introduction : *Inventaire de la situation financière (1913-1946)*, op. cit., p. 25.

¹⁹³⁹ François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, op. cit., p. 95.

¹⁹⁴⁰ *Inventaire de la situation financière (1913-1946)*, op. cit., p. 18.

Un complément au dénombrement de 1946

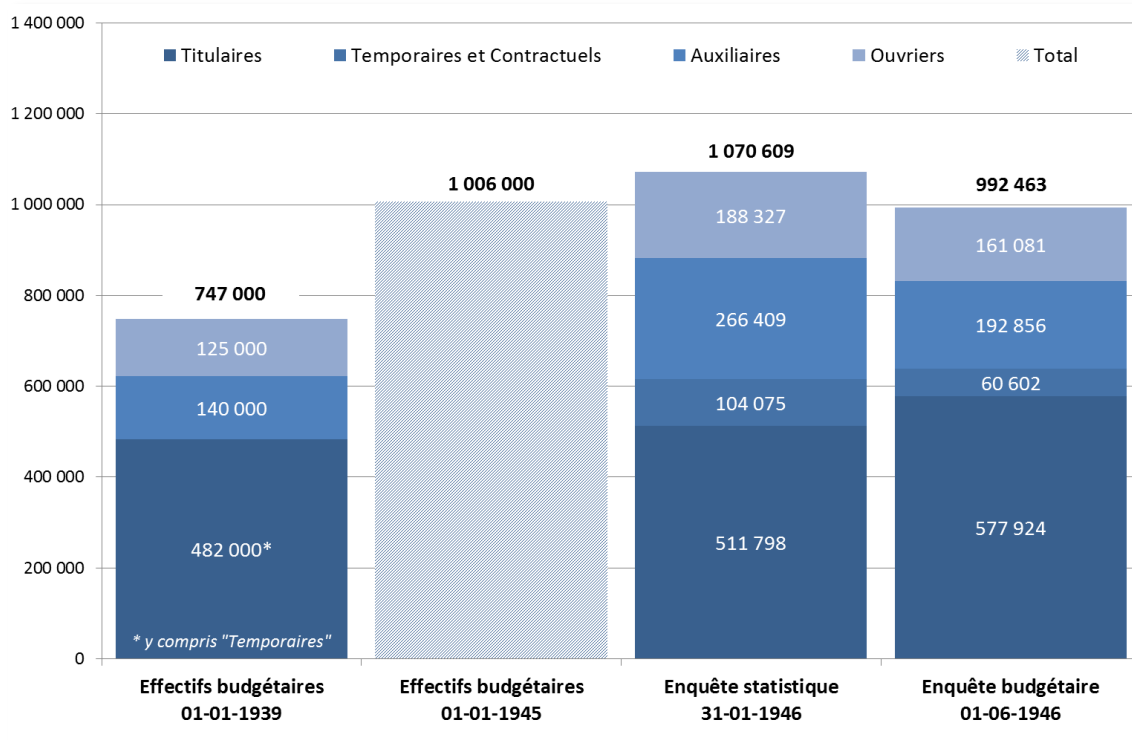
Figurant dans la première section consacrée aux dépenses de l'État, l'analyse de l'évolution des effectifs de l'État entre 1913 et 1946 fit l'objet d'une annexe à part entière¹⁹⁴¹. Soulignant la constance de l'augmentation des effectifs de l'État au cours de cette période, les auteurs précisaient qu'ils avaient entrepris d'en retracer l'évolution « malgré l'insuffisance de la documentation statistique » en ce domaine, « fait connu depuis longtemps et toujours critiqué ». Cette insuffisance avait d'ailleurs conduit la direction du Budget à mettre tout en œuvre pour « tenter d'obtenir une base de travail indispensable pour l'élaboration des prévisions budgétaires et la détermination d'une politique cohérente de rémunération des personnels des services publics ». C'est ce qui avait amené l'INSEE, en accord avec la direction de la Fonction publique, à tenter un dénombrement sur la base d'états des traitements. Toutefois, les auteurs indiquaient que celui-ci, « par les conditions mêmes » de sa réalisation, contenait « nécessairement des erreurs ou des insuffisances » : le ministère des Finances avait donc lancé, « parallèlement à cette enquête », un dépouillement des « chiffres des emplois budgétaires » au 1^{er} juin 1946. Gageons qu'il s'agissait aussi d'un bon moyen, pour la direction du Budget, d'affirmer son expertise sur la question, alors que le dénombrement, comme je l'évoquais plus haut, avait été publié sous l'égide de la Fonction publique et de l'INSEE¹⁹⁴².

Les résultats obtenus furent ainsi présentés dans l'inventaire et comparés à ceux qui figuraient dans le dénombrement de janvier 1946, permettant – nouvelle innovation – de procéder à des comparaisons entre les emplois réels et les emplois budgétaires. Ce sont ces résultats qui furent ensuite comparés aux données budgétaires disponibles pour les années précédentes, 1939 en particulier.

¹⁹⁴¹ Annexe I-Q : « Note sur l'évolution des effectifs des personnels de l'État de 1913 à 1946 et renseignements sur les effectifs en service en 1939, 1945 et 1946 », *Ibid.*, p. 349-353.

¹⁹⁴² *Ibid.*, p. 349.

Graphique II. 16 : Effectifs et répartition selon le statut. Comparaison des enquêtes statistiques et budgétaires en 1939, 1945 et 1946



Source : d'après les tableaux et chiffres cités p. 350-353 dans Ministère des Finances, *Inventaire de la situation financière (1913-1946)*, établi sur les instructions de M. Robert Schuman, ministre des Finances, Paris, Imprimerie nationale, 1946.

Tandis que, selon les auteurs de l'inventaire, 46 000 emplois budgétaires avaient été supprimés entre février et mai 1946, la comparaison des résultats faisait apparaître un écart de 78 146 entre les effectifs réels mesurés par le dénombrement de janvier et le décompte des emplois budgétaires de juin. L'écart était d'autant plus remarquable que, dans le même temps, les titulaires apparaissaient moins nombreux que les non titulaires dans les résultats de l'enquête statistique (avec 48% du total des effectifs civils) alors que le décompte budgétaire montrait l'inverse (52%).

Les auteurs de l'inventaire fournissaient deux explications. Il s'agissait d'abord d'une conséquence des difficultés rencontrées pour le recrutement d'agents titulaires. Cela expliquait à la fois l'infériorité de l'effectifs réel des titulaires par rapport à leur effectif budgétaire et, à l'inverse, la supériorité du nombre réel des temporaires et auxiliaires par rapport à leur nombre budgétaire. L'autre explication concernait une partie des auxiliaires et la totalité des ouvriers : si leur nombre réel était supérieur à la prévision budgétaire, c'était parce que leur rémunération avait été imputée sur des crédits de matériels ou de travaux.

Relativiser la croissance des effectifs...

Si l'infériorité des chiffres tirés du décompte des emplois budgétaires par rapport aux effectifs réels ne devait pas conduire à conclure à une réduction des effectifs, les auteurs n'en relativisaient pas moins la croissance observée pour les années 1939-1946. Basant ensuite l'ensemble de leurs analyses sur les chiffres issus des enquêtes budgétaires, ils constataient une différence de l'ordre de 246 000 emplois civils et apportaient la précision suivante : « cette différence considérable ne peut toutefois être appréciée comme représentant, d'une manière absolue, l'augmentation du nombre des agents des services publics entre 1939 et 1946 ».

Quatre arguments venaient étayer cette affirmation. Ils expliquaient d'abord que « plus du quart » de cette augmentation (63 000 agents, soit 26% des emplois supplémentaires) était dû à des ministères créés depuis 1939 « pour répondre à des besoins temporaires », et donnaient l'exemple des ministères du Ravitaillement et de la Reconstruction. Comme les rédacteurs de la brochure relative aux résultats du dénombrement effectué en janvier 1946, ils soulignaient ensuite le fait que « 40 000 emplois environ » (soit 16% des emplois supplémentaires) correspondaient à l'étatisation du personnel des préfectures, des polices municipales et des offices du travail. L'augmentation du nombre des auxiliaires et ouvriers s'expliquait, quant à elle par une réforme, intervenue en 1945 et 1946, modifiant la présentation du budget, mettant fin à la seule mention de la dotation globale destinée à leur rémunération et permettant ainsi de faire « apparaître un très grand nombre d'emplois hier inconnus, aujourd'hui nettement décelables » parmi les 90 000 auxiliaires et ouvriers supplémentaires. Enfin, les auteurs mentionnaient l'accroissement de la « tâche de l'administration » du fait du « rôle de plus en plus important joué par l'État dans la vie de la Nation ». Ainsi, selon les auteurs, le développement de l'apprentissage et de la formation professionnelle, de l'industrie aéronautique, et celui du trafic des postes avait occasionné un accroissement de 62 000 emplois (soit 25% des emplois supplémentaires).

Sur la base de chiffres différents, les auteurs de l'inventaire de la situation financière adoptaient ainsi un argumentaire similaire à celui développé par ceux du dénombrement des agents des services publics. Outre quelques augmentations considérées comme artificielles, l'accroissement des effectifs était principalement dû aux conséquences de la guerre et au développement des interventions étatiques. En outre, pour les auteurs de l'inventaire, cette analyse permettait d'expliquer plus globalement « le développement pris par les effectifs des agents des services publics » depuis 1914. Celui-ci était retracé, militaires compris, à partir des estimations qui avaient été mises en séries dans la contribution à la statistique des fonctionnaires du SNS, le tout complété par les chiffres budgétaires de 1946. Comme les auteurs du dénombrement l'avaient fait pour les données concernant 1936 et 1941, ceux de l'inventaire n'indiquèrent aucune source de ces données :

Tableau II. 10 : Évolution des effectifs répartis selon leur statut entre 1914 et 1946 (en milliers)

Dates	Titulaires	Auxiliaires et contractuels	Ouvriers	Total des civils	Militaires de carrière	Total général
1 ^{er} août 1914	367	10	92	469	152	621
1 ^{er} janvier 1922	414	68	113	595	//	//
1 ^{er} janvier 1927	400	52	95	547	–	//
1 ^{er} juin 1936	433	120	144	697	209	906
1 ^{er} octobre 1941	436	209	153	798	373	1 171
1 ^{er} juin 1946	534	348	188	1 070	280	1 350

Source : Reproduction du tableau (sans titre et sans numéro) page 352 dans Ministère des Finances, *Inventaire de la situation financière (1913-1946)*, établi sur les instructions de M. Robert Schuman, ministre des Finances, Paris, Imprimerie nationale, 1946.

Tout en précisant que les « remarques d'ensemble » qui le précédaient avaient « pour objet d'indiquer le sens » de la croissance des effectifs dont ce tableau offrait un résumé des « principales phases », les auteurs ne commentèrent pas son contenu. Ils passèrent immédiatement à une conclusion rappelant, malgré l'ensemble des nuances précitées, la nécessité d'une réduction des effectifs.

...tout en affirmant la nécessité de leur réduction

Soulignant l'effort de réduction qui avait déjà été effectué depuis 1945, les auteurs de cette note sur l'évolution des effectifs ne concluaient pas, comme ceux du dénombrement, à l'inutilité des compressions réalisées pour elles-mêmes mais, à l'inverse, à l'ardente nécessité d'une réduction d'effectifs pour au moins deux raisons. La première raison avancée par les auteurs de l'inventaire correspondait à l'argument classique des fonctionnaires moins nombreux mais mieux payés : une importante réduction des effectifs était considérée comme « indispensable » pour que « les dépenses supplémentaires à consentir pour l'amélioration du sort des agents des services publics en 1947 » puissent être réalisées. Sans être totalement inédit, le second argument était plus original dans une publication officielle :

« Réduire le nombre des personnels au service des administrations s'impose non seulement afin d'alléger les charges budgétaires, mais aussi pour satisfaire une nécessité d'ordre national, au moment où, du point de vue démographique, l'évolution des faits laisse apparaître une insuffisance certaine de notre population active dans tous les secteurs »¹⁹⁴³.

Par cette phrase, l'argument selon lequel devenir fonctionnaire revenait, en quelque sorte, à quitter la population active, faisait son entrée dans l'analyse officielle de la question des effectifs de l'État. Au-delà d'une explication par la seule tradition du ministère des Finances et en son sein, de la direction du Budget, à rechercher toutes les formes possibles d'économies, cette position s'inscrivait dans un contexte difficile en ce

¹⁹⁴³ *Ibid.*, p. 353.

qui concerne le marché du travail. La volonté d'une reconstruction matérielle rapide du pays, considérée comme nécessaire à la rénovation de la nation se heurtait ainsi à de multiples difficultés du fait des dommages matériels et humains hérités de la Seconde Guerre mondiale et de l'occupation¹⁹⁴⁴. Principal écueil : la pénurie de main d'œuvre. Tandis que « la démographie française [avait] été fortement marquée par les pertes de guerre » (0,6 millions environ)¹⁹⁴⁵, la population active stagnait « à un niveau légèrement inférieur à 20 millions de personnes, plus faible que pendant les années trente »¹⁹⁴⁶. Dans son *histoire économique de la IV^e République*, Hubert Bonin résumait ainsi la situation :

« On manque de main d'œuvre pour dégager les ruines, reconstruire, remettre en route les machines. Trop de travailleurs sont encore en Allemagne ou sur le front, trop d'immigrés sont partis, trop de gens se sont repliés sur les villages »¹⁹⁴⁷.

Beaucoup de contemporains auraient probablement ajouté : et trop de fonctionnaires ont été « retirés » à la production.

Plein emploi, population active et fonction publique

Un tel questionnement, qui n'est pas sans rappeler certains arguments du libéralisme classique de la fin du XIX^e siècle¹⁹⁴⁸, ne relevait pas uniquement d'une nouvelle orientation politique liée à la conjoncture. En effet, il correspondait aussi à de nouvelles directions de recherches relatives à la population. En effet, plusieurs articles publiés dans *Population*, revue du jeune Institut national des études démographiques, témoignent d'un véritable changement dans le rapport entre population et nombre des fonctionnaires. Dès la seconde livraison de la revue de son institut, Alfred Sauvy consacra ainsi un article à une mise en regard de la notion de « plein emploi » – terme dont il soulignait la « relative nouveauté » et qu'il définissait comme « l'emploi maximum (jugé nécessaire) de toutes les personnes susceptibles de travailler » – avec celle de « pleine population » – état qu'il considérait atteint « lorsque toutes les tâches

¹⁹⁴⁴ Pascale GOETSCHÉL et Bénédicte TOUCHEBOEUF, *La Quatrième République*, op. cit., p. 115-118 ; D.L. HANLEY, A.P. KERR et N.H. WAITES, *Contemporary France. Politics and Society since 1945*, revised edition, London & New York, Routledge, 1984, p. 1-2.

¹⁹⁴⁵ Jean-Jacques CARRÉ, Paul DUBOIS et Edmond MALINVAUD, *La Croissance française. Un essai d'analyse économique causale de l'après-guerre*, Nouvelle édition augmentée, Paris, Le Seuil, 1977, p. 56.

¹⁹⁴⁶ Jean-François ECK, *Histoire de l'économie française depuis 1945*, 4^e éd. mise à jour, Paris, Armand Colin, 1994, p. 14-15 ; en revanche, tout en confirmant la faiblesse historique du volume de la population active au cours des années 1945-1958, les données présentées par Jean-Pierre DORMOIS, *The French Economy in the Twentieth Century*, op. cit., p. 83-84 montrent que ce volume était plus faible dans la seconde moitié des années 1930.

¹⁹⁴⁷ Hubert BONIN, *Histoire économique de la IV^e République*, Paris, Économica, 1987, p. 96.

¹⁹⁴⁸ Voir, notamment, les analyses de Paul Leroy-Beaulieu à la fin des années 1880. Voir le chapitre 1 *supra*, p. 72 et suivantes.

nécessaires sont remplies »¹⁹⁴⁹. La question centrale relevait de l'adéquation de la structure de la population active – sa répartition entre les différents secteurs d'activité (alimentation, transports, textiles, armement, etc.) – à celle de la population « demandée », c'est-à-dire la répartition de l'emploi des revenus entre ces mêmes secteurs. Pour Alfred Sauvy, la nécessité de l'équilibre entre ces deux structures était « souvent passée sous silence », alors même que les ruptures de cet équilibre expliquaient, selon lui, le chômage (si la structure professionnelle ne s'adapte pas assez rapidement à une transformation de la structure de la « population demandée ») ou la pénurie de travailleurs (rupture inverse de l'équilibre). Son analyse le conduisait à décrire l'évolution de la répartition de la population active en trois secteurs :

- A. les « productions primaires », (« les travaux de la terre, de la mine, des carrières, la pêche, les métiers forestiers. Le travail est presque toujours manuel, salissant et souvent pénible ») ;
- B. les « producteurs directs » (« les professions qui exigent un effort musculaire assez intense ou bien placent le travailleur dans une position subalterne », en contact avec la matière) ;
- C. les « producteurs indirects » (« Intellectuels, employés, professions libérales, fonctionnaires, chefs d'entreprise, commerçants »)¹⁹⁵⁰.

Alfred Sauvy constatait, pour la France des années 1906 à 1946, un mouvement constant et quasiment irréversible, commandé pour partie par l'évolution des techniques (mécanisation, rationalisation, etc.) des secteurs A. et B. vers C. soit par changement de métier, soit par l'orientation professionnelle des jeunes générations¹⁹⁵¹. En outre, dans un article publié dans la livraison précédente, l'économiste Georges Létinier considérait que le progrès technique, à l'origine d'une complexification de l'organisation économique et d'un accroissement des attributions de l'État, expliquait aussi « l'augmentation constante du nombre des fonctionnaires »¹⁹⁵². Pour le directeur de l'INED, si une telle situation était problématique c'était parce que la population française était « inférieure au niveau optimum » tandis que « l'évolution

¹⁹⁴⁹ Alfred SAUVY, « Plein emploi et pleine population », *Population*, vol. 1, n° 2, 1946, p. 257-272.

¹⁹⁵⁰ On reconnaît ici une répartition en trois secteurs (primaire, secondaire, tertiaire) dont l'importation en France était alors en cours *via*, notamment, les travaux de Jean Fourastié (voir : *Le grand espoir du XX^e siècle*, édition définitive, 1^e éd. 1949, Paris, Gallimard, 1989, p. 81-87). Il se basait sur les travaux de Colin CLARK, *The Conditions of Economic Progress*, London, Macmillan, 1940 (qui ne fut traduit en français aux Presses universitaires de France qu'en 1960. Lui-même avait « emprunté » la notion à son professeur, Allen G. B. Fisher, qui l'avait forgée dès les années 1930) ; Alfred Sauvy la reprit lui-même dans un article paru en 1949 : « Progrès technique et répartition professionnelle de la population », *Population*, vol. 4, n° 1, 1949, p. 57-76. Sur l'élaboration de cette classification par Fisher et sa réception en France *via* Clark après 1945, on consultera avec grand profit Régis BOULAT, *Jean Fourastié, un expert en productivité*, *op. cit.*, p. 147-158.

¹⁹⁵¹ Alfred SAUVY, « Plein emploi et pleine population », *op. cit.*, p. 264-266.

¹⁹⁵² Georges LETINIER, « Progrès technique, destructions de guerre et optimum de population », *Population*, vol. 1, n° 1, 1946, p. 49.

professionnelle » se produisait à un « rythme supérieur à celui commandé (ou permis) par l'évolution technique », au demeurant considérée comme « insuffisamment rapide ». Un tel mouvement, dans une situation « d'insuffisance démographique » conduisait, pour Alfred Sauvy, à un excédent de population dans le secteur C. tandis que le secteur A. était déficitaire. On retrouvait alors les fonctionnaires :

« Parmi les difficultés du moment, on signale parfois l'excès du nombre des fonctionnaires, parfois l'excès du coût de la distribution. Ces deux inconvénients résultent d'une même cause ou, plutôt, ne sont que deux formes du même phénomène. L'arrêt démographique n'a pas été suivi d'un ralentissement de la migration professionnelle.

L'afflux constant de nouveaux candidats au secteur C a pour conséquence une baisse de rendement :

a) Dans le commerce, la « production » est limitée par le nombre de produits disponibles. Avant la guerre le phénomène était plus complexe, mais, de toute façon, le nombre des distributeurs était excessif, eu égard au nombre des producteurs, de sorte que le rendement moyen de chaque distributeur était faible.

b) Dans l'administration, la baisse du rendement se produit autrement : les recettes publiques étant limitées, les fonctionnaires ne reçoivent pas une rémunération suffisante, et il devient impossible d'exiger d'eux un plein rendement »¹⁹⁵³.

Pour le directeur de l'INED, dans le contexte français d'une insuffisance démographique¹⁹⁵⁴ il s'agissait donc moins d'affirmer « le nombre des commerçants, des fonctionnaires ou des professions libérales est trop élevé » que « d'estimer que c'est l'ensemble de la population (et, par suite, le nombre des producteurs primaires ou des producteurs directs) qui est trop faible »¹⁹⁵⁵. Une telle conclusion fut d'ailleurs étendue, l'année suivante, à l'ensemble des dépenses publiques par G. Lecarpentier qui, dans la quatrième livraison de *Population*, concluait d'une analyse de la « variation des dépenses publiques en fonction de la population » :

« Ainsi, à s'en tenir aux répercussions immédiates et directes, un accroissement démographique améliorerait les finances publiques. (...) Mais il faut souligner que l'hypothèse adoptée d'un accroissement proportionnel maintenant la structure intacte est peu favorable. Tout accroissement peut, en effet, servir à modifier la structure (par âges, géographiques, professionnelle, etc.) dans le sens favorable. Par exemple, une immigration de mineurs de houille ou de travailleurs agricoles est plus favorable qu'une immigration de commerçants. »¹⁹⁵⁶

Si l'on a pu constater qu'une partie des acteurs politiques de l'après-guerre a substitué la mise en rapport du nombre des fonctionnaires à celui de la « population active » aux comparaisons à la « population totale », cela semble s'expliquer à la fois par la conjoncture spécifique d'une pénurie de main d'œuvre en période de

¹⁹⁵³ Alfred SAUVY, « Plein emploi et pleine population », *op. cit.*, p. 268.

¹⁹⁵⁴ En introduction du numéro, il notait toutefois avec satisfaction que la France connaissait une « forte reprise de la natalité » : Alfred SAUVY, « Faits et problèmes du jour », *Population*, vol. 1, n° 2, 1946, p. 197.

¹⁹⁵⁵ Alfred SAUVY, « Plein emploi et pleine population », *op. cit.*, p. 269.

¹⁹⁵⁶ G. LECARPENTIER, « Variation des dépenses publiques en fonction de la population », *Population*, vol. 2, n° 4, 1947, p. 742.

reconstruction, et par une transformation des discours démographiques accordant désormais une attention particulière à la répartition économique de la population. Il ne fait aucun doute que les analyses et préconisations formulées par les experts de l'INED furent entendues par les acteurs politiques et administratifs¹⁹⁵⁷. Toutefois ces derniers n'allèrent pas jusqu'à reprendre les conclusions tirées de cette comparaison en ce qui concerne le volume de la population totale et celui de la population des fonctionnaires. Cela s'explique principalement par une incompatibilité des temporalités : le temps long, générationnel, d'une politique démographique ne correspondait pas alors à l'urgence, annuelle, d'une politique budgétaire. Et en ce domaine, tant en 1946 qu'en 1947, la priorité restait la réduction des déficits et, par-là, des effectifs.

4. Compresser les effectifs : de la hache à la guillotine (1946-1947)

L'échec de la politique de révision des emplois créés sous Vichy conduisit donc à une politique plus classique de compressions. Début janvier 1946, *Le Monde* se faisait l'écho d'une communication au conseil des ministres faite par Maurice Thorez, alors ministre d'État chargé de la réforme administrative, dans laquelle il précisait l'orientation de la réforme qu'il entendait mener. La réduction des effectifs figurait au cœur du dispositif :

« Cette réforme doit viser, estime le ministre d'État, à simplifier l'administration, à la moderniser, à l'adapter aux tâches nouvelles de la fonction publique et, ce faisant, à obtenir une réduction substantielle du nombre des fonctionnaires. »¹⁹⁵⁸

Révision des crédits et compressions : les premières initiatives de février 1946

Dès le mois suivant, les premières mesures de réductions de crédits budgétaires furent élaborées de façon à faciliter les prises de décisions gouvernementales en ce domaine. Le 5 février 1946 un projet de loi modifiant et complétant la loi du 12 décembre 1945 relative à la procédure budgétaire fut mis en discussion à l'Assemblée nationale constituante. Cette loi permettait, sur proposition de la commission des finances, de réviser les crédits par décret pendant les deux premiers mois de 1946. La modification proposée consistait en un prolongement d'un mois de cette procédure, elle-même modifiée afin de permettre au président du gouvernement et au ministre des

¹⁹⁵⁷ Voir, par exemple, Robert A. JARRY, « De la doctrine à la politique démographique », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 3, n° 2, 1948, p. 174-176. L'auteur, chef de section à la direction des Prix, considérait que « la collection de ce périodique [*Population*] constitue dès maintenant un document de travail auquel il est commode à chacun de se référer pour préparer les bases de décisions d'importance » (p. 174) ; en outre, Paul-André ROSENAL, *L'intelligence démographique*, op. cit. a bien montré que dans un contexte de fortes pressions sur la réduction des coûts, « la condition du succès [pour l'INED] est de pouvoir transposer le plus fréquemment et le plus rapidement possible des méthodes et des résultats entre les sphères scientifique et politico-administrative » (p. 160).

¹⁹⁵⁸ « La réforme administrative », *Le Monde*, 9 janvier 1946, Dossiers de presse de la FNSP, État et réformes administratives 1945-1958, France 110 mf1.

Finances de prendre ces décrets avec le contreseing des ministres intéressés par les réductions, sans passer par une discussion en conseil des ministres. L'objectif d'une telle loi était, selon l'expression de Christian Pineau, député socialiste de la Sarthe et rapporteur général de la commission des finances, de réaliser « massivement » des économies¹⁹⁵⁹. Face aux quelques critiques émises concernant une procédure dessaisissant l'intégralité de l'Assemblée au profit d'une commission, Jacques Duclos, député communiste de la Seine, défendit vivement le projet gouvernemental. Au nom du groupe communiste, il affirma ainsi sa confiance dans la politique financière du gouvernement qui visait à « faire des économies massives », à supprimer les « dépenses inutiles » et qui permettrait de « débarrasser » le pays « d'une bureaucratie étouffante et paralysante ». Bien que la loi ne prévoyait pas explicitement de compressions de personnel, il plaça la question des effectifs au cœur de sa démonstration :

« Enfin, pour ce qui est des emplois en excédent par rapport à 1938, M. Pleven nous a donné des chiffres extrêmement intéressants. C'est ainsi que le ministère de l'Éducation nationale comptait, en 1938, 192 000 fonctionnaires, en 1942, 205 000, et en 1945, 234 000. Or, il manque du personnel enseignant. On peut se demander à quelles besognes particulières, en matière d'éducation, sont employés ces fonctionnaires en surnombre. (...) Mais ce ministère n'est pas le seul dans ce cas. Le ministère de l'Intérieur comptait 14 120 fonctionnaires en 1938. Vichy en a considérablement gonflé les effectifs, puisqu'ils étaient 58 140 en 1942. Il y en a maintenant 96 000. Le budget du ministère des Affaires étrangères avouait un effectif de 1 160 fonctionnaires en 1938 et il en a aujourd'hui 2 220. Pourtant la diplomatie française, en 1938, ne manquait ni de bras ni de cerveaux. Le personnel des Affaires étrangères a donc doublé. Enfin, diverses administrations qui n'existaient pas en 1938 totalisent maintenant 49 400 personnes. On enregistre donc une notable différence entre les effectifs d'aujourd'hui et ceux qui étaient employés en 1938. Nous pensons, tenant compte de l'existence de certains services de caractère économique encore nécessaires – parce que, hélas ! le temps de l'abondance n'est pas encore revenu – que l'objectif que doivent se fixer les représentants de la nation est le retour aux effectifs de 1938. (...) Naturellement, le gouvernement devra s'occuper du remploi des fonctionnaires qui se trouveront ainsi licenciés. C'est pour faire ces économies, pour supprimer des emplois et parfois même des services entiers que nous voterons le projet de loi qui nous est présenté. »

Au terme du débat, l'article discuté lors de cette séance fut adopté à une large majorité (414 voix pour, 108 contre¹⁹⁶⁰), tout comme le projet dans son ensemble qui devint la loi du 8 février 1946 (423 contre 90)¹⁹⁶¹. Le jour même, André Philip recevait les représentants des syndicats de fonctionnaires. Il leur présenta un projet de loi prévoyant des compressions de personnels afin de réaliser des économies suffisantes pour ne pas bloquer l'avancement des fonctionnaires¹⁹⁶². Dès la semaine suivante, une loi « relative aux effectifs, au recrutement et aux limites d'âge des fonctionnaires et

¹⁹⁵⁹ Séance du mardi 5 février 1946, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 6 février 1946, p. 210.

¹⁹⁶⁰ Séance du mardi 5 février 1946, *Journal officiel, op. cit.*, citation p. 214, résultat du vote p. 221.

¹⁹⁶¹ « Février 1946 - Politique économique et sociale. Économie et impôts », dans *L'année politique, 1946*, Paris, Éditions du Grand siècle, 1947, p. 30.

¹⁹⁶² « La limite d'âge des fonctionnaires sera reculée de trois ans », *Combat*, 9 février 1946, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1.

agents des services publics » fut votée¹⁹⁶³. Lors de la discussion du projet de loi, le rapporteur général à la commission des finances précisa d'emblée qu'il ne s'agissait pas d'une « ébauche de la réforme de la fonction publique » mais de « mesures transitoires destinées à permettre au gouvernement de réaliser, dans le plus bref délai possible, des économies importantes par la compression du personnel »¹⁹⁶⁴. La lecture des débats qui suivirent la présentation de la situation financière par le ministre de l'Économie nationale et des Finances à l'Assemblée constituante fait apparaître un réel consensus sur l'urgence et la nécessité des compressions¹⁹⁶⁵. Le député de la Somme, René Lamps, souligna par exemple que la « pléthore d'emplois inutiles » et le « gonflement des états-majors administratifs qui, non seulement [grèvaient] lourdement le budget, mais [justifiaient] leur activité par un flot de paperasserie aussi onéreuse que nuisible » provenait du fait « qu'aux fonctionnaires d'avant-guerre [s'étaient] additionnés la bureaucratie parasitaire créée par Vichy, puis les administrations du gouvernement d'Alger, enfin les multiples agents recrutés à la légère depuis la libération de la France ». Il proposait, à l'appui de sa démonstration, un chiffrage proche des données du dénombrement et de l'inventaire, mais qui ne leur correspondait pas tout à fait :

« Le nombre des fonctionnaires, tant dans les administrations civiles que dans les administrations militaires, est passé de 745 000 avant la guerre à 1 042 000 maintenant, soit une augmentation de 300 000. »¹⁹⁶⁶

La loi fut adoptée le 15 février 1946. Elle prévoyait une suspension totale du recrutement des non titulaires, une révision immédiate des effectifs suivie de plans de licenciement ou de dégageant des cadres, tandis que la limite d'âge pour les départs en retraite était reculée de trois ans¹⁹⁶⁷. Cette dernière mesure pourrait paraître entrer en contradiction avec les deux autres. Toutefois, comme l'expliquait Marcel Waline dans la quatrième édition de son *manuel élémentaire de droit administratif* la contradiction n'était qu'apparente :

« Dans la mesure où des emplois sont reconnus nécessaires au bon fonctionnement des services publics, il est de l'intérêt des finances publiques de maintenir le plus longtemps possible en activité leurs titulaires, puisque chaque mise à la retraite de l'un d'eux oblige l'État à payer cumulativement une pension au retraité et un traitement à son remplaçant. »

Le fait que ce juriste ait estimé nécessaire de consacrer une page de son ouvrage à ces questions témoigne de l'importance qui était alors accordée aux mesures de

¹⁹⁶³ Loi n°46-195 du 15 février 1946 relative aux effectifs, au recrutement et aux limites d'âge des fonctionnaires et agents des services publics, *Journal officiel*, 16 février 1946, p. 1378.

¹⁹⁶⁴ Séance du jeudi 14 février 1946, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 15 février 1946, p. 305.

¹⁹⁶⁵ Séance du vendredi 15 février 1946, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 16 février 1946, p. 328 et suivantes.

¹⁹⁶⁶ *Ibid.*, p. 330.

¹⁹⁶⁷ « Le "Journal Officiel" a publié la loi modifiant le statut des fonctionnaires », *Le Figaro*, 17 février 1946, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IVe République, 1944-1946, France 114 mfl.

« réduction "massive" des personnels de l'État et des collectivités publiques, réduction que la situation économique et budgétaire rend absolument indispensable »¹⁹⁶⁸. La lecture des débats parlementaires qui entourèrent les votes des lois des 8 et 15 février 1946 révèle par ailleurs une volonté générale, tant du côté du gouvernement que de celui des députés de l'Assemblée constituante, de se démarquer des mesures similaires des années 1930, en particulier en ce qui concerne la procédure des décrets-lois de 1934-1935, la déflation Laval étant perçue comme le principal anti-modèle. Les mesures prises en vertu des lois de février 1946 s'accompagnaient d'une véritable attention portée au devenir des agents dont les emplois devaient être supprimés. En effet, en vertu d'un décret du 10 février 1946, un centre d'orientation et de réemploi des fonctionnaires et agents des services publics avait été organisé au ministère du Travail et de la Sécurité sociale, avec pour double mission :

« 1° De poursuivre, d'accord entre le ministre chargé de la fonction publique et le ministre du Travail et de la Sécurité sociale, la réaffectation des fonctionnaires titulaires, rendus disponibles du fait de la suppression de leurs emplois.

2° De faciliter le placement, soit dans les entreprises privées, soit, le cas échéant, dans les administrations ou services publics, des agents contractuels, temporaires et auxiliaires privés d'emploi par suite de réduction des effectifs des administrations ou de la suppression des administrations temporaires. »¹⁹⁶⁹

En outre, les mesures de réduction des effectifs envisagées devaient être élaborées en étroite collaboration avec les syndicats de fonctionnaires, en particulier la fédération générale des fonctionnaires CGT. En effet, la loi du 15 février 1946 prévoyait la création de commissions ministérielles auxquelles les représentants syndicaux devaient participer. Celles-ci seraient chargées d'identifier les emplois qu'il serait possible de supprimer et d'élaborer les plans de licenciements. Selon le responsable de la fédération générale des fonctionnaires, l'ancien résistant et socialiste Pierre Neumeyer¹⁹⁷⁰, cette participation visait à « assurer sans arbitraire et dans l'équité l'application de la loi de compression ». De plus, la fédération entendait « apporter sa contribution à l'effort national en travaillant à l'amélioration du rendement de la fonction publique »¹⁹⁷¹.

Dans la foulée, le gouvernement créa par décret du 26 février 1946 signé par Maurice Thorez et André Philip, un Comité de la réforme administrative afin de proposer des solutions pour pallier « la mauvaise organisation des services publics ». Celle-ci était

¹⁹⁶⁸ Marcel WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 4^e édition, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1946, p. 323.

¹⁹⁶⁹ Décret n°46-168 du 10 février 1946 portant règlement d'administration publique pour l'organisation d'un centre d'orientation et de réemploi des fonctionnaires et agents des services publics, *Journal officiel* ; 11-12 février 1946, p. 1235 – reproduit dans *Collection complète des lois, décrets, traités internationaux, arrêtés, circulaires, instructions, etc. d'intérêt général*, n°24 bis, Paris, Librairie du recueil Sirey, 31 décembre 1946, p. 100-101.

¹⁹⁷⁰ Il appartenait depuis 1945 à la tendance « force ouvrière » qui ferait scission l'année suivante.

¹⁹⁷¹ « Les compressions administratives. La loi des effectifs devant la fédération générale des fonctionnaires », *Le Monde*, 21 février 1946, Dossiers de presse de la FNSP, Syndicats de fonctionnaires, 1946-1958, France 114/4 t1.

présentée, dès la première ligne de l'exposé des motifs, comme « la principale cause de l'inflation des effectifs du personnel de l'État et des collectivités décentralisées ». Le Comité devait ainsi être « amené à reprendre l'étude des problèmes dont s'étaient occupées les commissions de révision des emplois et la commission supérieure des méthodes »¹⁹⁷². Il était composé d'une vingtaine de membres : le ministre des Finances (André Philip puis Robert Schuman) ; le vice-président du Conseil d'État (René Cassin) ; le secrétaire général du gouvernement (Louis Joxe) ; les directeurs du Budget (François-Didier Gregh) et de la Fonction publique (Roger Grégoire) ; le directeur de l'INSEE (Francis-Louis Closon) et celui de la Sécurité sociale (Pierre Laroque) ; ainsi que des représentants syndicaux, quatre issus de la CGT et un de la CFTC¹⁹⁷³. Toutefois, dès sa première réunion, tout en soulignant le « caractère d'urgence » des problèmes d'ordre financier soulevés par la réforme administrative et en rappelant la nécessité de « réduire l'effectif des agents au service de l'État pour l'adapter aux disponibilités actuelles de l'État » que cela impliquait, le comité se déchargea de cette question. Il la renvoya en effet aux commissions ministérielles chargées d'établir les plans de dégagements et de licenciements en vertu de la loi du 15 février. Ce faisant, le comité cherchait à éviter de « tomber dans les erreurs qui ont fait échouer toutes les tentatives du même ordre », comme la commission de réforme administrative de 1938, la première « commission de la hache »¹⁹⁷⁴. Entre mars et mai 1946, le Comité de réforme administrative créa ainsi huit commissions ministérielles d'études thématiques¹⁹⁷⁵ dont aucune ne concernait spécifiquement la réduction des effectifs¹⁹⁷⁶, et dont aucun des travaux n'aboutit réellement.¹⁹⁷⁷

¹⁹⁷² Exposé des motifs du décret n°46-298 du 26 février 1946 portant création d'un comité de la réforme administrative, *Journal officiel* du 27 février 1946, CAC – 20050029 – ART18.

¹⁹⁷³ Membres du comité de la réforme administrative, note sans date ni numéro, CAC - 20050029 - ART18. Voir aussi Giovanni FOCARDI, « La réforme qui n'a jamais eu lieu : projets et réformes administratives en Italie et en France en 1943-1948 », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, p. 679-693 ; Giovanni FOCARDI, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione : Francia e Italia 1943-1948*, Bologna, Bononia University Press, 2004, p. 175-187.

¹⁹⁷⁴ Note relative à la première séance du comité de la réforme administrative, pour M. le vice-président du Conseil, chargé de la réforme administrative, sans date ni numéro [base du propos de Maurice Thorez lors de la réunion du 6 mars 1946], CAC 20050029-ART18.

¹⁹⁷⁵ Commissions d'études fonctionnant auprès du Comité de la réforme administrative, sans date ni numéro [postérieur à mai 1946], CARAN, F60 979.

¹⁹⁷⁶ Information et propagande à l'étranger ; Documentation générale ; Impressions et publications administratives ; Services régionaux ; Recherche scientifique ; Statut des entreprises publiques ; Régime de prévoyance des fonctionnaires ; Commission de reclassement des échelles de traitement.

¹⁹⁷⁷ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, op. cit., p. 322 ; Édouard BONNEFOUS, *La réforme administrative*, op. cit., p. 87-88.

La fixation d'objectifs chiffrés : de la hache à la guillotine (décembre 1946-septembre 1947)

Au début du mois de mars 1946, Gabriel Ardant rédigea une note relative à l'œuvre économique et financière du gouvernement où il soulignait qu'un véritable effort d'équilibre budgétaire était en cours, compte tenu d'un « premier programme d'économies massives » réalisé ou en cours de réalisation. Ce dernier s'incarnait, notamment, dans une réduction des dépenses militaires, une « révision attentive » des dépenses civiles, déjà lancée et ayant permis des réductions de quatre milliards de francs sur les budgets de la Justice, du Travail et des Affaires étrangères. En outre, il précisait que cette révision devait permettre d'« escompter au total une économie de l'ordre de 15 à 18 milliards », augmentée des effets attendus de la loi du 15 février 1946¹⁹⁷⁸. Toutefois, en dépit du consensus assez large qui entourait les compressions d'effectifs, les mesures entreprises en février ne furent pas suffisantes – d'autant qu'elles furent rapidement suivies de mesures dérogatoires concernant le recrutement de non titulaires par exemple¹⁹⁷⁹. Dès le 25 mars 1946, dans un rapport à Félix Gouin, Gabriel Ardant insistait de nouveau sur la « gravité de la situation financière et l'insuffisance des mesures prises ». Il notait que, compte tenu de la situation du déficit budgétaire, les objectifs de redressement fixés par le ministre des Finances ne seraient atteints qu'à la stricte condition d'une « réalisation effective des économies prévues sur les dépenses militaires et civiles », ce qui supposait « qu'à défaut d'un contrôle très strict qui n'est pas encore organisé, des surprises [seraient] à prévoir »¹⁹⁸⁰. Au cours des mois suivants, Gabriel Ardant ne cessa d'alerter le président du gouvernement. En avril par exemple, il soulignait encore une fois l'insuffisance de l'effort d'économies entrepris et appelait à des mesures immédiates¹⁹⁸¹.

C'est au cours de cette période que les premiers résultats du dénombrement des agents des services publics furent établis. En effet, sur la base d'un accord relatif à la présentation de ces résultats conclu au début du mois de mars entre le SNS et la direction de la Fonction publique¹⁹⁸², les premières évaluations provisoires des effectifs ministériels au 31 janvier 1946 furent communiquées à la direction de la Fonction

¹⁹⁷⁸ Quelques indications sommaires sur l'œuvre économique et financière du gouvernement, sans date ni numéro [début mars 1946], CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182.

¹⁹⁷⁹ Voir par exemple la lettre n°699 SG du président du Conseil au ministre des Finances [signée par le secrétaire général du gouvernement et adressée à la direction du Budget], relative au recrutement de personnel temporaire – dérogation aux dispositions de l'article 3 de la loi du 15 février 1947, Paris, 19 février 1947, CARAN F60 272.

¹⁹⁸⁰ Rapport de Gabriel Ardant au président du gouvernement sur la gravité de la situation financière et l'insuffisance des mesures prises, 25 mars 1946, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182.

¹⁹⁸¹ Rapport sommaire au président du gouvernement provisoire de la République, 15 avril 1946, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182.

¹⁹⁸² Lettre n°405 – 2/E du directeur général du SNS (signée Henri Bunle) aux directeurs de la Fonction publique et du Budget, Paris, 6 mars 1945, CARAN, F60 680.

publique dès le 15 mars 1946¹⁹⁸³. Moins d'une semaine plus tard, le SNS établissait « une statistique provisoire des effectifs » répartis par départements ministériels en 1936, 1941 et 1946 alors qu'il lui restait encore à prendre en compte « quelques dizaines de milliers d'agents »¹⁹⁸⁴. Le secrétaire général du gouvernement faisait parvenir ces résultats provisoires dès le 26 mars au vice-président du Conseil ainsi qu'au directeur du Budget¹⁹⁸⁵. Au tout début du mois de mai 1946, les premiers tableaux « définitifs » furent communiqués à la direction de la Fonction publique¹⁹⁸⁶, et les suivants au fur et à mesure de leur établissement, en mai et juin¹⁹⁸⁷. C'est justement en juin que Gabriel Ardant rédigea un nouveau rapport sur les perspectives économiques et financières ainsi que sur les mesures à envisager en ce domaine. Il affirmait que le « redressement » accompli jusque-là n'avait « pas été à la mesure de l'ampleur et de la variété des problèmes ». Concernant le déficit budgétaire, il revenait cette fois sur l'insuffisance des mesures de réduction des effectifs entreprises en reprenant à son compte – alors que la pénurie de main d'œuvre était toujours aussi forte¹⁹⁸⁸ – l'argument d'un retour à la production des agents en surnombre :

« La réduction des dépenses apparaît nécessaire, si l'on considère le niveau actuel des tarifs fiscaux et la difficulté d'obtenir un accroissement très considérable des recettes d'impôts, si l'on considère que l'appauvrissement du pays doit se traduire par une réduction de ses frais généraux, si l'on considère enfin que toute réduction du nombre des fonctionnaires se traduit par une augmentation de la main d'œuvre ou des cadres disponibles pour la Production.

Ces économies apparaissent possibles – si l'on considère que malgré les réductions de crédit décidées ces derniers temps les effectifs de la plupart des services – sinon de tous – demeurent supérieurs à ce qu'ils étaient en 1938 ».

Pour l'inspecteur des Finances, alors conseiller auprès du président du gouvernement, « une deuxième série d'économies applicables au budget de 1946 » devait donc être envisagée « dans les plus brefs délais »¹⁹⁸⁹. Bien qu'il ne les cite pas, il

¹⁹⁸³ Lettre n°471 – 2/E du directeur général du SNS au directeur de la Fonction publique, Paris, le 15 mars 1946, CARAN, F60 980.

¹⁹⁸⁴ Lettre n°539 – 2/E du directeur général du SNS au directeur de la Fonction publique, Paris, le 25 mars 1946, CARAN, F60 980.

¹⁹⁸⁵ Lettre 563 et 554 JS/PB du secrétaire général du gouvernement au vice-président du Conseil et au directeur du Budget, dénombrement des agents des services publics, Paris, 26 mars 1946, CARAN, F60 980.

¹⁹⁸⁶ Lettre n°736 – 2/E du directeur général du Service national des statistiques (signée Francis Closon) au directeur de la Fonction publique, Paris, 2 mai 1946, CARAN, F60 980.

¹⁹⁸⁷ Une lettre n°1001 2/F du directeur général de l'INSEE au directeur de la Fonction publique datée du 19 juin 1946 atteste de la communication de tableaux récapitulatifs des résultats à la direction de la Fonction publique entre le 31 mai et le 19 juin 1946 ; ceux-ci étaient ensuite transmis par la direction de la Fonction publique à celle du Budget : Lettre n°1069 du conseiller d'État, secrétaire général du gouvernement à Monsieur Gregh, directeur du Budget au ministère des Finances, 17 juin 1946, CARAN, F60 980.

¹⁹⁸⁸ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, op. cit., p. 864-865.

¹⁹⁸⁹ Rapport au président du gouvernement provisoire de la République sur les perspectives de la situation économique et financière et les principales mesures à envisager, 6 juin 1946, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182.

est raisonnable de penser que son analyse reposait, au moins en partie, sur la lecture des premiers résultats du dénombrement de janvier 1946 auxquels il pouvait donc avoir accès.

Au cours de l'année 1946, la succession des cabinets (au gouvernement de Félix Gouin de janvier 1946 avait succédé celui de Georges Bidault en juin, lui-même remplacé par celui de Léon Blum en décembre de la même année) ne modifia en rien les priorités gouvernementales en matière de redressement financier. En décembre 1946, fut discuté puis voté un projet de loi portant ouverture de crédits provisoires pour le premier trimestre de l'exercice 1947. Ce projet faisait alors office de loi de finances partielle, les incertitudes financières empêchant le gouvernement de proposer une loi couvrant l'ensemble de l'année. Il s'agissait d'un projet préparé sous le ministère Robert Schuman pendant le gouvernement Bidault, présenté, défendu et totalement assumé par André Philip, sous le gouvernement Blum¹⁹⁹⁰. L'article 15 du projet portait sur les réductions d'effectifs :

« Avant le 1^{er} février 1947, il sera établi un premier plan de suppression de services et de licenciement d'agents non titulaires (temporaires, contractuels et auxiliaires) des administrations et des établissements publics de l'État en vue de réaliser une réduction globale de 50 000 emplois sur l'effectif des personnels en service au 1^{er} janvier 1947 ». ¹⁹⁹¹

Cet objectif avait été élaboré sur la base d'une volonté de revenir sur la progression des effectifs entre 1938 et 1946, elle-même chiffrée, non à partir du dénombrement des agents mais de l'inventaire de la situation financière. Les débats qui entourèrent les mesures de redressement financier prévues par la loi du 23 décembre témoignent ainsi d'un véritable recours à cette publication, tant de la part du ministre des Finances que de celle des députés. Au cours de la séance du 21 décembre 1946 de l'Assemblée nationale constituante, le député radical (qui venait d'être réélu sous l'étiquette UDSR) de l'Eure-et-Loir, Maurice Viollette, interpella André Philip sur les économies envisagées. L'extrait suivant de cet échange qui porta principalement sur la question des effectifs est un peu long mais très révélateur :

« [Maurice Viollette] À notre connaissance, en dehors de cette réduction des subventions, vous n'attendez d'économies que de la suppression de 50 000 fonctionnaires. Et comment se traduit cette suppression de 50 000 fonctionnaires ? Vous nous avez dit, monsieur le ministre, qu'il en résultera une économie d'une dizaine de milliards par an, deux milliards et demi par trimestre.

Mais vous ne nous proposez pas de suppression de services, rien qui allégerait l'administration de ce pays. Vous faites une simple opération arithmétique et vous dites : il y a trop de fonctionnaires ; je diminue le nombre des fonctionnaires de 10% dans les ministères nouveaux et de 30% dans les ministères anciens.

M. le ministre de l'Économie nationale et des finances [André Philip]. 30% de l'accroissement.

[M.V.]. J'entends bien. Mais cet accroissement, par rapport à 1938 ou 1939, est de 460 000 unités.

¹⁹⁹⁰ Première séance du samedi 21 décembre 1946, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 22 décembre 1946, p. 209.

¹⁹⁹¹ Deuxième séance du samedi 21 décembre 1946, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 22 décembre 1946, p. 222.

[A.P.]. Non, beaucoup moins.

[M.V.]. Pas tellement, d'après les inventaires que j'ai vus. Par conséquent, vous le voyez, on n'envisage pas de suppression de services, et sur un nombre aussi élevé de fonctionnaires que nous considérons comme étant en excédent, on ne prévoit que la suppression de 50 000 postes représentant une économie totale d'une dizaine de milliards.

[A.P.]. Les effectifs, avant la guerre, étaient de 717 000.

[M.V.]. D'accord,

[A.P.]. Ils sont passés à 993 000, soit un accroissement de 210 000.

[M.V.]. Permettez-moi de vous dire que dans l'inventaire qui a été dressé par M. Schuman...

[A.P.]. Et qui figure à la page 351 du rapport.

[M.V.]. ... si mes souvenirs sont exacts, figurait le chiffre de 1 200 000.

[A.P.]. Y compris les fonctionnaires militaires. Je vous parle, moi, des fonctionnaires civils, c'est-à-dire les fonctionnaires des administrations civiles, plus le personnel civil des administrations militaires. »¹⁹⁹²

Ainsi, les résultats de l'inventaire Schuman avaient été utilisés pour l'élaboration des mesures financières du gouvernement, et la mesure de l'évolution des effectifs elle-même qui y fut proposée permit au gouvernement de fixer le volume des réductions. En outre, ces résultats avaient été communiqués aux députés en annexe du projet de loi examiné, devenant explicitement un outil d'aide à la décision concernant les réductions d'effectifs. Celles-ci faisaient, de surcroît, toujours l'objet d'un consensus important, en particulier sur la base d'un examen de la situation à partir de l'inventaire. Jacques Duclos par exemple, tout en prenant soin de souligner que celui-ci ne pouvait être réglé en dehors des problèmes économiques, rappela que pour les « communistes, tout doit être fait en vue de réaliser l'équilibre budgétaire ». Il soulignait l'ancienneté du problème de la façon suivante :

« On peut lire dans l'inventaire mis à notre disposition par l'honorable M. Robert Schuman que depuis 1914, sur trente-deux exercices budgétaires, l'équilibre n'a été obtenu que cinq fois, – page 232, si je ne me trompe: Vous voyez que j'ai d'excellentes lectures | (*Sourires.*) »

Partant de là, il affirmait comprendre « très bien l'objectif poursuivi : l'allègement de l'administration », mais demandait au ministre de confirmer que cette opération serait faite « avec tact et en liaison avec les organisations syndicales de fonctionnaires », ce que le ministre fit immédiatement à la satisfaction du député communiste : « je ne l'ai pas seulement dit, je l'ai fait »¹⁹⁹³.

Le consensus politique n'assurant pas, à lui seul, la réussite des mesures envisagées, le même article 15 du projet de loi, qui prévoyait la suppression des 50 000 fonctionnaires, élaborait un recours pour le cas où les ministères ne seraient pas suffisamment coopératifs :

« Au cas où l'ensemble des réductions proposées n'atteindrait pas le nombre minimum fixé ci-dessus, des décrets pris sous le contreseing du ministre chargé de la fonction publique et du

¹⁹⁹² Première séance du samedi 21 décembre 1946, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 22 décembre 1946, p. 206.

¹⁹⁹³ *Ibid.*, p. 210.

ministre des Finances modifieront d'office, selon l'importance des tâches et la situation de chaque service, les propositions des divers départements ministériels et annuleront les crédits correspondants. Ces décrets seront pris après avis d'une commission présidée par le ministre chargé de la fonction publique et composée du ministre des Finances, du président et du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, du vice-président du conseil d'État, du procureur général près la cour des comptes, du président du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics et du secrétaire général de l'union générale des fédérations de fonctionnaires. »¹⁹⁹⁴

Adopté, cet article devint le n°11 de la loi du 23 décembre 1946. Il disposait que 50 000 emplois devaient être supprimés avant le 1^{er} février 1947. La commission de contrôler l'exécution de ces compressions, créée en vertu du même article¹⁹⁹⁵, fut rapidement surnommée « commission de la hache »¹⁹⁹⁶. Chaque ministère devait proposer les compressions envisageables en étant guidé par les directives précises d'une circulaire du ministère des Finances publiée au *Journal officiel* le 4 janvier 1947. André Philip précisait que cette suppression d'emploi ne constituait qu'une « première étape immédiate dans le programme d'économies budgétaires indispensables pour le rétablissement financier » et que des compressions « beaucoup plus importantes » devraient ensuite être réalisées. Pour l'application de la loi du 23 décembre, il fournissait les précisions suivantes :

« La réduction d'effectifs imposée par cet article concerne, non seulement les administrations de l'État proprement dites, mais également les établissements publics d'État et les offices.

Chaque ministre doit donc établir, avant le 1^{er} février 1947, pour l'ensemble des services ou établissements relevant de son autorité, un programme de licenciement et, éventuellement, de suppression de services, comportant, selon les indications fournies par l'exposé des motifs :

Pour les services existant avant la guerre : une réduction de 30% au moins de leur effectif en excédent par rapport à l'effectif budgétaire [de 1938] ;

Pour les services de création récente : une réduction de 10% au moins de l'ensemble du personnel.

Ces taux de 30 et de 10% constituent seulement des minima que, pour atteindre le total de 50 000 suppressions, il sera sans doute indispensable de dépasser »¹⁹⁹⁷

En dépit de la clarté de ces instructions et d'une extension du consensus aux syndicats de fonctionnaires¹⁹⁹⁸, cette politique dut faire face à certaines difficultés

¹⁹⁹⁴ Deuxième séance du samedi 21 décembre 1946, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 22 décembre 1946, p. 222.

¹⁹⁹⁵ Article 11 de la loi n°46-2914 du 23 décembre portant ouverture de crédits provisoires applicables aux dépenses du budget ordinaire (services civils) pour le premier trimestre de l'exercice 1947, *Journal officiel*, 24 décembre 1946, p. 10845.

¹⁹⁹⁶ Par la presse et les députés, mais aussi par le ministre des Finances lui-même. Voir par exemple la séance du mardi 25 mars 1947, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale*, 26 mars 1947, p. 1068, 1088 (pour les députés Maurice Petsche et Louis Marin) et p. 1090 (pour le ministre André Philip).

¹⁹⁹⁷ Circulaire n°1/1 B/4 du 4 janvier 1947 relative à l'application des dispositions de la loi n°46-2914 du 23 décembre 1946 tendant à une réduction des effectifs des personnels de l'État et des administrations publiques, Paris, 4 janvier 1947, *Journal officiel*, 7 janvier 1947, p. 173.

¹⁹⁹⁸ Par un article sur la loi du 23 décembre 1946 paru dans *La tribune des fonctionnaires*, 25 janvier 1947, l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT affirmait admettre les compressions indispensables et réclamait l'association des syndicats à leur préparation.

d'application. Le 5 février 1947, quatre jours après la date butoir fixée par la loi, le secrétaire général du gouvernement adressait, au nom du président du Conseil Paul Ramadier (qui avait remplacé Léon Blum depuis 22 janvier 1947, Robert Schuman prenant la responsabilité des Finances, tandis qu'André Philip gardait celle de l'Économie nationale dans ce premier gouvernement de la IV^e République), une lettre à l'ensemble des ministres afin de leur rappeler les dispositions de l'article 11. Il soulignait l'importance qu'il fallait accorder à la réussite de ces compressions :

« Il importe au plus haut point, pour que les économies budgétaires ainsi que l'effet psychologique attendus des réductions d'effectifs décidées par le précédent gouvernement soient pleinement obtenus, que les Administrations respectent scrupuleusement le délai qui leur est imparti. »¹⁹⁹⁹

Un peu moins de trois semaines plus tard, c'est le président du Conseil lui-même, Paul Ramadier, qui signa une nouvelle lettre aux ministres reprenant en partie le contenu de la précédente. Appelant encore une fois « tout spécialement [leur] attention sur les dispositions de l'article 11 » et renvoyant à la circulaire du 4 janvier, il constatait que malgré l'urgence qui devait présider à la réalisation des compressions (soulignée à nouveau par le ministre des Finances le 14 février précédent), « très peu d'administrations » avaient envoyé leurs propositions de compressions alors même que « la date du 1^{er} février [était] dépassée déjà depuis longtemps ». Il insistait alors « d'une façon particulièrement pressante » pour que ces propositions soient faites dans les « moindres délais » en demandant aux ministres de veiller « personnellement à l'élaboration de ce programme d'économies »²⁰⁰⁰. Dans le même temps, Robert Schuman, tout à la préparation de la loi de finances pour 1947, devait « attirer d'une manière toute spéciale l'attention de ses collègues du gouvernement » sur le fait que les demandes de créations d'emplois, s'élevant à 96 000 unités, étaient beaucoup trop élevées, d'autant plus que les suppressions rencontraient « de sérieuses difficultés ». Il en appelait, en plus de l'application de l'article 11 de la loi du 23 décembre 1946, à une révision à la baisse et à une compensation des créations par des suppressions²⁰⁰¹.

Les propositions de compressions furent remises très tardivement. Lors du conseil des ministres du 18 février 1947, Paul Ramadier affirmait que celles qui avaient été faites jusque-là ne correspondaient au total « qu'à la suppression de 300 emplois »²⁰⁰². La semaine suivante, le conseil des ministres du 25 février décidait que toute réponse

¹⁹⁹⁹ Lettre 524 SG du président du Conseil à messieurs les ministres, Paris, 5 février 1947, CARAN F60 979.

²⁰⁰⁰ Lettre 780 SG du président du Conseil à messieurs les ministres, Paris, 24 février 1947, CARAN F60 979 – Cette lettre semble en suivre une autre, n°DE/SP 1547 C.D. du 15 février 1947, dont il n'a pas été possible de retrouver la trace. Toutefois plusieurs réponses de ministres envoyées entre fin février et début mars 1947 – et conservées au CARAN sous la cote F60 979 – attestent que le président du Conseil avait alors déjà réclamé l'envoi des propositions de compressions.

²⁰⁰¹ Communication du ministre des Finances relative aux créations d'emplois demandées par les services au titre du budget de 1947, sans date ni numéro [février 1947], CARAN, F60 979.

²⁰⁰² "Mardi 18 février. Conseil des ministres. Commission de la guillotine [confusion probable des éditeurs avec la commission de la hache] dans : Vincent AURIOL, *Journal du septennat, 1947-1954*, t.1: 1947, [Version numérisée sur CD-ROM de 2004], Paris, Armand Colin, 1970, p. 64.

reçue après le 28 serait considérée comme négative. Il avait aussi organisé, pour le début du mois de mars 1947, la réunion de la commission prévue par l'article 11 pour pallier tout échec de la mesure de compression²⁰⁰³. Les propositions des ministères furent finalement très inférieures à l'objectif fixé par la loi, pourtant confirmé à plusieurs reprises par la circulaire de janvier et les lettres de février 1947 : un mois après la date butoir, les ministères n'avaient proposé que 17 533 suppressions sur les 50 000 demandées. Sur la base de ce constat, le 5 mars 1947, le gouvernement chargea la commission dite « de la hache » d'élaborer une répartition des compressions nécessaires pour atteindre les objectifs initiaux, sur la base d'une proposition du ministère des Finances qui tenait compte des besoins des divers départements ministériels. La commission disposait toutefois de « pouvoirs absolument discrétionnaires » pour parvenir à une réduction de 50 000 unités. En effet, elle n'était « pas liée, en particulier, par les taux de 10% et 30% indiqués dans l'exposé des motifs de la loi du 23 décembre » et, de surcroît, ses propositions de suppressions d'emplois seraient « réalisées par des décrets pris sous les seuls contreseings du Président du conseil des ministres et du ministre des Finances »²⁰⁰⁴. C'est par un décret du 16 avril 1947 signé par Paul Ramadier et Robert Schuman que la répartition des suppressions proposée par la commission fut – malgré les réclamations de divers ministères s'estimant trop touchés par les réductions²⁰⁰⁵ – entérinée « purement et simplement » par le gouvernement²⁰⁰⁶.

²⁰⁰³ Relevé n°17 des projets de lois, décrets et décisions délibérés au Conseil des ministres du Mardi 25 février 1947, Secrétariat général du gouvernement, Paris, 25 février 1947, CARAN, F60 2768. - Cette décision ne fait l'objet d'aucune mention dans le *Journal* de V. Auriol : « Mardi 25 février. Conseil des ministres », *Ibid.*, p. 74.

²⁰⁰⁴ Projet d'exposé à la commission – application de l'article 11 de la loi du 23 décembre 1946 – tableau récapitulatif, Paris, 5 mars 1947, CARAN, F60 979.

²⁰⁰⁵ Le commissariat général aux Affaires allemandes et autrichiennes arguant, par exemple, que les réductions proposées mettaient en cause l'existence même des services et la présence française en Autriche. Lettre CG 962 du ministre d'État, vice-président du Conseil au Président du Conseil, 14 avril 1947, CARAN, F60 154.

²⁰⁰⁶ Décret du 16 avril 1947 portant application de l'article 11 de la loi du 23 décembre 1946, *Journal officiel*, 18 avril 1947, p. 3671.

Tableau II. 11 : Bilan des compressions effectuées au titre de l'article 11 de la loi du 23 décembre 1946

Départements ministériels (y compris établissements publics et offices sous tutelle)	Application des pourcentages de réduction	Propositions des Ministres	Propositions du ministère des Finances	Compressions effectives (décr. 16 avr. 1947)	Compressions effectives en proportions	Variation des compressions effectives par rapport aux propositions des Finances
Affaires étrangères	65	28	33	45	0,1%	36,4%
Commissariat général aux affaires allemandes et autrichiennes	2 080	4 512	4 512	7 202	14,4%	59,6%
Agriculture	1 449	917	1 117	1 885	3,8%	68,8%
Anciens combattants	1 354	890	1 562	1 533	3,1%	-1,9%
Économie nationale	1 472	730	1 500	1 000	2,0%	-33,3%
Éducation nationale (y compris jeunesse, arts et lettres)	6 644	568	3 193	1 500	3,0%	-53,0%
Finances	7 908		5 634	3 500	7,0%	-37,9%
France d'outre-mer	167	118	167	163	0,3%	-2,4%
Justice	2 082	626	900	786	1,6%	-12,7%
Intérieur	14 822	1 521	3 490	3 041	6,1%	-12,9%
Présidence du conseil*	579	380	1 277	1 831	3,7%	43,4%
Ravitaillement	1 414		5 000	3 000	6,0%	-40,0%
Reconstruction	2 044	2 044	2 044		0,0%	-100,0%
Information	109	0	109	101	0,2%	-7,3%
Production industrielle	603	0	603	1 639	3,3%	171,8%
Santé publique (y compris la population)	508	320	369	340	0,7%	-7,9%
Travail et sécurité sociale	1 666	733	1 666	1 728	3,5%	3,7%
Travaux publics et transports	2 714	1 409	1 774	1 701	3,4%	-4,1%
Postes, télégraphes et téléphones	9 802	0	5 500	1 000	2,0%	-81,8%
Radiodiffusion nationale	413	0	500	300	0,6%	-40,0%
Défense nationale ; Air ; Guerre ; Marine	12 129	3 006	7 679	17 705	35,4%	130,6%
Total	70 024	17 802	48 629	50 000	100,0%	2,8%
[Total d'après les sources]	[69 939]	[17 553]	[50 003]	[50 000]	[100%]	[-0,01%]

* + Imprimerie nationale ; Monnaie ; Légion d'Honneur ; Ordre de la Libération || Sources : d'après Décret du 16 avril 1947, *op. cit.*, Journal officiel, 18 avril 1947, p. 3671 et Projet d'exposé à la commission – état des compressions de personnel en vertu de l'application de l'article 11 de la loi du 23 décembre 1946, Paris, 4 mars 1947, CARAN, F60 979.

Le tableau II.11 ci-dessus présente la répartition des suppressions prévues par le décret du 16 avril, comparée : à l'évaluation d'une application stricte et uniforme des proportions qui devaient guider les ministres dans la mise en œuvre de la loi ; aux propositions des ministres, très inférieures aux objectifs fixés ; et à celles du ministère des Finances en vue de la réunion de la commission. Il permet ainsi de voir que la commission de la hache n'a, ni appliqué une réduction arithmétique basée sur les taux de compression indicatifs figurant dans l'exposé des motifs de la loi, ni totalement suivi les propositions chiffrées du ministère des Finances. Elle a toutefois tenu compte des indications relatives à l'opportunité ou non du volume de certaines réductions. Ainsi, lors de la communication des propositions établies par le ministère des Finances, il était indiqué que certaines administrations ne pouvaient pas faire l'objet d'une application trop stricte des réductions : compte tenu du caractère commercial de leurs activités et de leurs difficultés d'exploitation pour les PTT ; de l'impossibilité de trouver suffisamment de non titulaires à licencier pour la Police nationale ; de la contradiction qu'il y aurait entre une réduction drastique et « brutale » des effectifs des établissements d'enseignement et les efforts entrepris par les gouvernements successifs pour « réformer et perfectionner les services de l'Éducation nationale ». D'un autre côté, d'autres administrations, tel le commissariat général aux Affaires allemandes et autrichiennes (seul exemple de ce type fourni à la commission) devraient pouvoir faire l'objet de réductions supérieures à une application stricte des taux de compression²⁰⁰⁷. La

²⁰⁰⁷ Projet d'exposé à la commission, *op. cit.*, Paris, 5 mars 1947, CARAN, F60 979.

commission dite « de la hache » élaborera finalement une répartition qui toucha tout particulièrement les départements militaires (agents civils uniquement ici), qui représentèrent plus du tiers des compressions, ainsi que les services nés sous Vichy, favorisés par l'État français ou par les conséquences immédiates de la fin de la guerre. Ainsi, la Production industrielle, les Finances, l'Intérieur et les Affaires allemandes et autrichiennes représentèrent un peu plus du tiers des suppressions, la plupart ayant ici encore été largement augmentées par rapport aux propositions des Finances. En revanche, des administrations nécessaires au bon fonctionnement des politiques entreprises après-guerre furent relativement épargnées, telle l'Éducation nationale, l'Économie nationale, les PTT ou les Travaux publics qui furent faiblement touchés et dont les réductions proposées par les Finances furent revues à la baisse par la commission. Au consensus politique et syndical autour duquel la compression des effectifs fut élaborée, s'étaient donc ajoutées l'existence et la diffusion de données statistiques officielles sur les effectifs ainsi que le volontarisme affiché des deux ministres des Finances, André Philip et Robert Schuman. Cela permit finalement d'aboutir à une répartition des compressions qui correspondait aux orientations formulées, au fil des années 1943 à 1947, par un Gabriel Ardant qui, en tant que président du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, siégeait à la commission dite « de la hache »²⁰⁰⁸.

Comme cela avait été souligné à plusieurs reprises par le ministre des Finances ou réclamé par les députés, il ne s'agissait toutefois là que de la première étape d'un plan de compressions plus ambitieux. Dès le 19 avril 1947, le ministre des Finances adressait ainsi une lettre au cabinet du président du Conseil afin de souligner que « le chiffre de 50 000 agents était un minimum assigné par le Parlement à l'effort du gouvernement et qu'il [n'était] pas interdit, loin de là, de dépasser ce chiffre »²⁰⁰⁹. D'autant plus qu'aux impératifs de politique intérieure – les seuls évoqués dans les débats parlementaires sur les compressions – s'ajoutaient des enjeux internationaux liés au début de la guerre d'Indochine et à l'aide américaine. La question du coût de la guerre d'Indochine, tout comme l'histoire de l'influence des États-Unis sur la politique française à la faveur du plan Marshall, sont bien connues²⁰¹⁰. Je me contenterai de rappeler ici que depuis la fin de l'année 1946, les autorités françaises cherchaient à obtenir le soutien des États-Unis

²⁰⁰⁸ Art. 11 de la loi n°46-2914 du 23 décembre 1946, *op. cit.*, *Journal officiel*, 24 décembre 1946, p. 10845.

²⁰⁰⁹ Lettre n°4599 du ministre des Finances à monsieur le Président du Conseil – Cabinet, 19 avril 1947, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B57035.

²⁰¹⁰ Sur la première, voir : Hugues TERTRAIS, *La piastre et le fusil. Le coût de la guerre d'Indochine, 1945-1954*, Paris, CHEFF, 2002 ; concernant la seconde, les débats historiographiques ne portent quasiment que sur le degré d'une influence établie par tous les travaux : Gérard BOSSUAT, *La France, l'aide américaine et la construction européenne, 1944-1954*, Paris, CHEFF, 1992 ; Jean-René CHOTARD, *La politique américaine en Europe, 1944-1948*, Paris, Messidor - Éditions sociales, 1991 ; Annie LACROIX-RIZ, *Le choix de Marianne : les relations franco-américaines de 1944 à 1948*, Paris, Messidor - Éditions sociales, 1986 ; Irwin M. WALL, *L'influence américaine sur la politique française, 1945-1954*, Paris, Baland, 1989.

pour obtenir un prêt de la banque internationale pour la reconstruction et le développement. Comme l'a bien montré Michel Margairaz, les autorités américaines ne cachèrent alors pas leurs craintes de voir échouer toute aide extérieure si la France n'améliorait pas sa situation économique et financière, notamment *via* la réduction des dépenses administratives et militaires et le rétablissement de l'équilibre budgétaire²⁰¹¹. La question fut, bien entendu, de nouveau soulevée lors des négociations relatives au plan Marshall, comme en témoigne un mémorandum de Jean Monnet, remis à Georges Bidault à l'été 1947 :

« Il est inévitable que les États-Unis en viennent à poser la question de la situation financière intérieure de certains pays européens et à poser, par conséquent, le cas de la France.

Nous devons donc, sur ce point, prendre l'initiative. Sinon, nos demandes manqueront d'une de ses justifications essentielles et nous ne créerons pas dans l'opinion américaine la conviction que l'aide demandée portera ses fruits. C'est donc en ce domaine aussi que réside l'une des conditions du succès. Il faut remarquer, d'ailleurs, que ces crédits rendus possibles par un effort d'assainissement financier en France, faciliteront en même temps cet effort et le rendront moins pesant. Les deux problèmes financiers intérieur et extérieur sont liés. Il nous faut donc sans attendre, remettre debout ce programme et le proposer comme « programme type » au Comité de coopération pour être inséré dans le rapport.

En outre, du point de vue de l'opinion française, il faut éviter que l'assainissement financier, qui nous est en tout état de cause nécessaire, n'apparaisse comme une ingérence américaine dans nos affaires intérieures et ne semble nous être imposé. Nous avons donc tout avantage à prendre l'initiative. »²⁰¹²

En fait, celle-ci avait déjà été prise, suite à des discussions lancées, tant au sein du gouvernement qu'à l'Assemblée nationale entre fin avril et fin juin. En effet, dès le 25 avril 1947, une circulaire du président du Conseil demandait aux ministres de réduire de 7% l'ensemble de leurs dépenses. Toutefois, selon le rapporteur général à la commission des finances de l'Assemblée – Charles Barangé, député MRP du Maine-et-Loire – cette mesure n'aboutit pas aux résultats escomptés, ne recueillant que huit milliards d'économies sur les vingt-deux escomptés²⁰¹³. Lors des conseils des ministres des 11, 17, 18 et 20 juin 1947, Robert Schuman souligna l'aggravation considérable de la situation financière sous les effets conjugués de l'amplification du déficit budgétaire, de la balance des paiements et des difficultés de trésorerie. Pour le ministre des Finances, il fallait « placer au plus tôt le Parlement et le pays devant cette situation » et organiser un programme d'économies et de ressources nouvelles²⁰¹⁴. Fruit d'un

²⁰¹¹ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, *op. cit.*, p. 876-878.

²⁰¹² Mémorandum de Jean Monnet remis à Georges Bidault, sans date ni numéro, reproduit comme annexe n°VII dans Vincent AURIOL, *Journal du septennat (1947)*, *op. cit.*, p. 530-533 [Le président de la République évoque ce mémorandum à l'occasion d'une rencontre avec J. Monnet le 30 juillet 1947, voir p. 282] ; voir aussi : Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, *op. cit.*, p. 892-898.

²⁰¹³ Séance du lundi 23 juin 1947, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale*, 24 juin 1947, p. 2326 (voir aussi p. 2346).

²⁰¹⁴ « Mercredi 11 juin. Conseil des ministres. Aggravation du déficit budgétaire [p. 201] et Programme de Schuman [p. 202] » ; « Mardi 17 juin. Conseil des ministres. Déficit budgétaire ; Schuman : projets financiers ; Désaccord Ramadier-Schuman [p. 209-202] » ; « Mercredi 18 juin. Conseil des ministres.

compromis entre les ministres socialistes menés par Paul Ramadier et Robert Schuman, le projet financier du gouvernement prit la forme d'un « projet de loi portant réalisation d'économies et aménagement de ressources ». Il fut présenté à l'Assemblée nationale le 21 juin 1947. D'abord renvoyé à la commission des finances pour examen, le projet fut débattu le 23 juin. Premier à prendre la parole, le rapporteur général à la commission des finances commença par souligner les difficultés budgétaires auxquelles l'article 1 du projet se proposait de faire face par la réalisation d'économies. Il insista alors d'emblée « auprès de M. le président du conseil pour que ces économies soient réalisées avec brutalité, avec férocité même » car, pour le député MRP, « c'est par ces économies que nous arriverons à réaliser l'équilibre budgétaire ». Comme l'expliqua ensuite Paul Ramadier, si le vote du projet « dans le plus bref délai » s'imposait, c'est parce que le gouvernement se refusait à faire une nouvelle demande d'avance à la Banque de France sans « contrepartie dans des économies ou dans la création de nouvelles ressources » car ce serait alors « de l'inflation pure et simple »²⁰¹⁵. Si le projet fut longuement discuté, la question de la nécessité des économies ne faisait pas vraiment débat. Pour les représentants de l'opposition de droite, tel Guy Petit, député Republicain indépendant des Basses-Pyrénées ou Joseph Laniel, député du Calvados membre fondateur du Parti républicain de la liberté, le principal défaut du projet consistait à ne pas aller assez loin en ne s'attaquant pas de front à « la prolifération des fonctions à l'intérieur des services et, surtout, dans la création de ces innombrables services parasites engendrant cette lourde fiscalité qui écrase l'activité économique du pays ». Pour le président de la commission des finances, le socialiste Christian Pineau, compte tenu des résultats de la politique menée en 1946, il était désormais nécessaire de « comprimer les dépenses d'une manière infiniment plus rigoureuse qu'on ne l'a fait jusqu'à présent ». Jacques Duclos, un mois après l'éviction des ministres communistes du gouvernement, était très critique vis-à-vis du projet dans son ensemble mais tout à fait favorable aux politiques de compressions. Tout en insistant sur l'importance d'une réduction des dépenses militaires, il affirmait alors au nom des députés communistes :

« En ce qui nous concerne, nous ne pouvons que nous déclarer partisans de sérieuses compressions de dépenses. Mais depuis le temps que nous voyons s'amorcer des tentatives de ce genre et que nous les voyons sombrer dans une demi-efficacité pour ne pas dire plus, nous avons le droit d'être envahis d'un certain scepticisme. Cependant, nous voulons encore croire à la possibilité de réaliser des économies, et ce n'est pas nous qui ferons opposition, au contraire, à une politique d'élagage dans l'administration, à condition que cela soit fait avec le concours des organisations syndicales. »

Le député revenait alors, pour expliquer ce choix, sur la croissance des effectifs de l'Intérieur depuis 1938, « exemple pris au hasard de la pléthore qui existe dans nos

Accord sur les projets Schuman ? [p. 213] » ; « Vendredi 20 juin. Conseil des ministres. Politique Ramadier : situation financière... [p. 216] » dans : Vincent AURIOL, *Journal du septennat (1947)*, op. cit., p. 202-216.

²⁰¹⁵ Séance du lundi 23 juin 1947, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale*, op. cit., p. 2326-2329.

administrations centrales »²⁰¹⁶. L'accord était donc tel que lorsque la discussion porta sur l'article 1^{er} du projet de loi celui-ci fut rapidement adopté, moyennant une discussion relative à la fixation d'un objectif chiffré. En effet, dans le projet du gouvernement, cet article prévoyait la constitution d'un comité composé du président du Conseil, des ministres d'État et du ministre des Finances qui serait chargé, après audition des ministres concernés et des organisations syndicales, d'établir un programme d'économies. Celui-ci devrait être présenté au Parlement sous la forme d'un projet de loi dans les trois mois suivant le vote de la loi. L'ancien ministre des Finances, René Pleven, alors député des Côtes-du-Nord et membre de la commission des finances, proposa un amendement ajoutant un objectif chiffrant d'abord à cinquante milliards puis, au gré de la discussion avec le ministre des Finances, à trente milliards les économies à réaliser en 1947²⁰¹⁷. L'amendement de René Pleven fut adopté, puis de nouveau modifié de façon à supprimer toute mention du comité prévu par le projet qui, ici encore, rappelait trop aux députés la procédure des décrets-lois des années 1930. Il devint ainsi l'article 1^{er} de la loi du 25 juin 1947 portant réalisation d'économies et aménagement de ressources :

« Il sera effectué, par décrets contresignés par le ministre des Finances, et qui devront être soumis à la ratification du Parlement avant la fin de la présente session, une réduction de 30 milliards de francs sur les dépenses à la charge de l'État pour l'exercice 1947 (...)

Dans le cas où l'exécution des économies prescrites par le premier alinéa du présent article exigerait l'intervention de textes législatifs, les projets de loi nécessaires seront déposés par le gouvernement et débattus par le Parlement selon la procédure d'urgence, avant la fin de la présente session.

Jusqu'à la fin de l'année 1947, à la fin de chaque mois, le premier président de la cour des comptes communiquera aux présidents des commissions des finances des deux Assemblées des informations sur l'état d'exécution des économies prescrites. »²⁰¹⁸

Le comité refit son apparition *via* un décret signé le 8 juillet 1947 par le président du Conseil et le ministre des Finances. En vertu de celui-ci, un « comité chargé de préparer le programme d'économies prescrites par l'article 1^{er} de la loi du 25 juin 1947 » était créé à la présidence du Conseil. Seule différence avec le texte du projet de loi présenté à l'Assemblée nationale, toute mention aux syndicats avait disparu. En effet, le décret prévoyait que ce comité comprenne « sous la présidence du président du conseil des ministres, les ministres d'État et le ministre des Finances » et qu'il fixe lui-même ses méthodes de travail après audition des seuls « ministres intéressés »²⁰¹⁹. Ainsi naquit

²⁰¹⁶ *Ibid.*, citations p. 2330, 2334 et 2337.

²⁰¹⁷ Art. 1^{er} du projet de loi portant réalisation d'économies et aménagement de ressources fiscales et amendement de René Pleven reproduits dans Séance du lundi 23 juin 1947, *Journal officiel, Débats de l'assemblée nationale, op. cit.*, p. 2352-2354.

²⁰¹⁸ Extrait de l'art. 1^{er} de la loi n°47-1127 du 25 juin 1947 portant réalisation d'économies et aménagement de ressources, *Journal officiel*, 26 juin 1947, p. 5862.

²⁰¹⁹ Décret n°47-1251 du 8 juillet 1947 instituant un comité chargé de préparer le programme d'économies prescrites par l'article 1^{er} de la loi du 25 juin 1947 portant réalisation d'économies et aménagement de ressources, *Journal officiel*, 9 juillet 1947, p. 6439.

celle qui, après « la hache », fut rapidement surnommée « commission de la Guillotine »²⁰²⁰. Néanmoins, cette fois-ci, aucun objectif chiffré de compressions d'effectifs n'avait été fixé. Ce n'est que quatre mois plus tard qu'une loi fut votée afin de fixer les conditions des suppressions d'emplois non vacants qui seraient prononcées en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 25 juin, ainsi que les conditions d'indemnisation et de reclassement des fonctionnaires et agents licenciés ou mis à la retraite²⁰²¹. Aucun nombre à atteindre n'était évoqué, contrairement à certaines affirmations péremptoires prononcées lors du débat houleux qui eut lieu mi-août 1947 à l'Assemblée nationale. Lors de la séance du 12 août 1947, le gouvernement demanda la discussion d'urgence de son projet de loi relatif aux conditions de dégagement des cadres élaboré en vertu de la loi du 25 juin. La contestation du projet fut principalement portée par les députés communistes de la Somme (René Lamps) et de la Haute-Garonne (Jacques Grésa), tous deux membres de la commission des finances. Il ne s'agissait pas tant de remettre en cause la nécessité des économies que de réclamer, comme le ferait la CGT quelques jours plus tard²⁰²², une consultation du conseil supérieur de la fonction publique, créé par la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, où siégeaient des représentants des administrations et des fonctionnaires. Ce point était contesté par le gouvernement, le ministre des Finances Robert Schuman arguant que cette consultation n'était en rien obligatoire. Pour Jacques Grésa et René Lamps, le principal argument s'opposant à une discussion rapide de ce projet de loi concernait les effectifs. Ils chiffraient en effet à 300 000, d'après « la presse », le nombre de suppressions que proposerait la commission de la Guillotine ce que contesta immédiatement le ministre des Finances : « ce chiffre ne repose sur rien »²⁰²³. Si je n'ai trouvé aucune trace d'une telle évaluation dans les archives du secrétariat général du gouvernement ou dans celles du ministère des Finances, on peut penser qu'elle fut bâtie sur la base des discussions des mois précédents concernant l'augmentation des effectifs depuis 1938, et à la nécessité de tendre à un retour au niveau des effectifs proche de celui de l'avant Seconde Guerre mondiale. En tout état de cause, les arguments mobilisés par les députés communistes témoignent des effets de l'absence de fixation de tout objectif chiffré de réduction des effectifs dans la loi du 25 juin 1947, qui semblait autoriser toutes les évaluations. Finalement adopté le jour même, le projet devint donc la loi du 3 septembre 1947 « relative aux conditions de dégagement des cadres de magistrats, fonctionnaires et agents civils et militaires de l'État », qui ne fixait pas plus d'objectif chiffré de réductions des effectifs. Son article 3 prévoyait toutefois que le choix des personnels qui

²⁰²⁰ Ici encore autant par la presse et les parlementaires que par les ministres eux-mêmes. Voir par exemple la séance du vendredi 25 juillet 1947, *Journal officiel, Débats du conseil de la République*, 26 juillet 1947, p. 1044-1045.

²⁰²¹ Loi n°47-1680 du 3 septembre 1947 relative aux conditions de dégagement des cadres de magistrats, fonctionnaires et agents civils et militaires de l'État, *Journal officiel*, 4 septembre 1947, p. 8768.

²⁰²² Par un article d'Alain Le Léap dans *La tribune des fonctionnaires*, 15-30 août 1947.

²⁰²³ Séance du mardi 12 août 1947, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale*, 13 août 1947, p. 4254 et 4268-4269.

seraient licenciés ou mis à la retraite devrait être opéré après avis de « commissions paritaires de licenciement instituées par arrêté du ministre compétent »²⁰²⁴.

À la fin de l'année 1947, aucun décompte des réductions d'effectifs (ou des économies) opérées par la commission de la guillotine n'avait été produit. Le 29 novembre, un article sur le « problème des fonctionnaires en France » fut publié dans *Information et documentation*, le bulletin hebdomadaire de l'agence France-Presse²⁰²⁵. Une tentative de bilan provisoire était proposée :

« La Commission dite de la "Guillotine" instituée en août 1947, a continué le travail de la commission de la "Hache". Mais les résultats obtenus ne semblent pas très spectaculaires. Au ministère de la Santé Publique, 299 emplois sont supprimés, dont 185 étaient vacants. Au ministère du Travail, on compte 1 059 emplois supprimés mais 588 étaient vacants. Les tribunaux militaires sont réduits de 20 à 12 soit une diminution des effectifs de 371 unités. La "guillotine" a encore réduit le nombre des voitures officielles ; chaque ministère ne pourra détenir que six ou sept voitures au plus dont une à la disposition du ministre. Près de 5 000 automobiles militaires considérées comme non-indispensables ont été mises en vente. En définitive, on ne peut compter sur un renvoi massif de fonctionnaires, à moins évidemment qu'un abandon de la politique d'économie dirigée rende possible la suppression de services entiers. Mais même dans ce cas, les allègements obtenus atteindraient à peine 10% des effectifs totaux. »²⁰²⁶

En dépit des difficultés financières, la « brutalité » et la « férocité » réclamées par le rapporteur général à la commission des finances lors du débat relatif à la loi d'économies du 25 juin 1947 n'étaient donc finalement pas de mise. Il faut dire qu'en parallèle de la restauration financière, les gouvernements qui se succédèrent au cours des premières années qui suivirent la Libération s'étaient fixé d'autres objectifs fondamentaux – aux premiers rangs desquels se trouvait la restauration d'un État dont la fonction publique devait être unifiée, revalorisée et reclassée.

²⁰²⁴ Loi n°47-1680 du 3 septembre 1947, *op. cit.*

²⁰²⁵ Créée à titre provisoire par l'ordonnance du 30 septembre 1944 portant réglementation provisoire de la presse périodique en territoire métropolitain libéré, *Journal officiel*, 1^{er} octobre 1944, p. 851, l'AFP était alors un établissement public chargé de recueillir et de diffuser l'information en France et à l'étranger.

²⁰²⁶ François CORONAT, « Le problème des fonctionnaires en France », *Information et documentation*. Agence France-Presse, 29 Novembre 1947, p. 12-16. Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1947-1954, France 114 mf2.

Chapitre 6

Restaurer l'État, rationaliser l'administration et recenser les agents des services publics (1945-1949)

Solder les comptes, revenir sur les errements de Vichy, redresser la situation financière, toutes ces priorités de l'immédiat après-guerre étaient intrinsèquement liées à l'ardente nécessité d'une rénovation institutionnelle qui passait avant tout par une restauration de l'État républicain et une mise à l'agenda de la rationalisation administrative.

Pendant la guerre, au sein de la France libre, la nécessité d'une restauration de l'État, au sens strict d'une « reconstitution », fut à l'ordre du jour. Les premières mesures prises à la Libération, préparées dès 1943, consistaient à assurer l'autorité du nouveau pouvoir sur l'appareil administratif, en particulier par l'entremise des secrétaires généraux placés à la tête de tous les ministères à la veille de la libération de Paris²⁰²⁷, et par celle des commissaires de la République²⁰²⁸. En 2000, Jean-Louis Crémieux-Brihat, décrivait ainsi cette situation :

« On sait qu'en août-septembre 1944 la substitution des autorités relevant du gouvernement provisoire aux autorités de Vichy se fit sans graves remous. Le général de Gaulle imposa ensuite partout, en l'espace de quelques semaines, l'autorité de l'État central. Moins d'un an après la Libération de Paris, l'État aura recouvré la plénitude de ses pouvoirs sur le territoire national »²⁰²⁹.

Ensuite vint le temps de la restauration dans un sens plus large : outre son rétablissement, il s'agissait désormais de procéder à sa remise en état, à sa rénovation et

²⁰²⁷ À ce sujet, voir : Diane de BELLESCIZE, « L'intérim gouvernemental des secrétaires généraux », dans *Le rétablissement de la légalité républicaine (1944)*, Actes du colloque des 6, 7 et 8 octobre 1994, Bruxelles, Éditions Complexe, 1996, p. 129-163.

²⁰²⁸ Sur leur rôle dans la « réincarnation » de l'État on pourra se reporter à Charles-Louis FOULON, « La réincarnation de l'État en 1944 : commissaires de la République et voyages de Charles de Gaulle », *Historiens & Géographes*, n° 357, Mai 1997, p. 191-203 ; pour une histoire du corps commissaires jusqu'à sa suppression en 1946, on pourra consulter l'ouvrage tiré de la thèse du même auteur : *Le pouvoir en province à la Libération. Les commissaires de la République, 1943-1946*, Préface de René Cassin, Paris, FNSP & Armand Colin, 1975 ; Francis-Louis Closon, commissaire de la République pour la région de Lille (puis premier directeur de l'INSEE de 1946 à 1961), a publié ses souvenirs de la période dans : *Commissaire de la République du général de Gaulle. Lille, septembre 1944 - mars 1946*, Paris, Julliard, 1980 (à lire aussi pour prendre la mesure des projets de régionalisation administrative nourris par cette expérience).

²⁰²⁹ Jean-Louis CRÉMIEUX-BRILHAC, « La France Libre et l'État républicain », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 548.

à sa re-légitimation. Dans l'avant-propos de la troisième édition de son *manuel élémentaire de droit administratif*, Marcel Waline résumait très bien les espoirs que la Libération suscitait en ce domaine :

« *Novus nascitur ordo...* [Un nouvel ordre naît...] Les chars alliés, dans un glorieux poudroiement de victoire, ouvrent enfin la voie à une véritable révolution nationale, celle dont les tripotages législatifs de 1940 et années suivantes n'étaient qu'une lamentable caricature, procédant plus d'une manie sénile de changement que d'une volonté de rénovation des institutions. Toutes ces manipulations avaient fait subir à notre droit administratif de fâcheuses altérations ; la plupart sont balayées d'un coup par l'ordonnance du 9 août 1944 sur le rétablissement de la légalité républicaine.

Est-ce à dire que le *statu quo* est rétabli comme si rien ne s'était passé entre 1939 et 1944 ? Non, naturellement : "le diable porte pierre" ; parmi bien des mesures odieuses ou ridicules, imposées par l'ennemi ou suggérées par une gérontocratie aigrie, quelques réformes heureuses avaient, par on ne sait quel miracle trouvé place ; elle sont retenues par le nouveau régime ; comme dit l'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 août 1944, "des textes législatifs ou réglementaires sont intervenus, qui n'eussent pas été désavoués par le régime républicain et des actes administratifs individuels ont été pris, qui n'ont été inspirés que par l'intérêt bien compris de la bonne marche des services". »²⁰³⁰

Si le régime de Vichy avait fait de la III^e République et de ses fonctionnaires les responsables d'une décadence qui devait, inexorablement, conduire à la défaite de 1940, les résistants en firent quant à eux les responsables de l'avènement du régime de Vichy. Marc Olivier Baruch rappelle ainsi que « dès janvier 1943, la revue clandestine *Libérer et Fédérer*, proche de la mouvance socialiste, n'avait pas de mots assez durs pour fustiger la défunte République, et son système politico-administratif »²⁰³¹. En ce sens, si la nécessité de l'épuration administrative faisait l'unanimité (au moins dans son principe), elle n'était considérée que comme un préalable à l'avènement d'une nouvelle République, fruit d'une réforme profonde de l'État et du fonctionnement de son administration²⁰³². Cette position perdura après la Libération, comme en témoigne, par exemple, la description de la situation proposée, en février 1946, par l'avocat Paul Vienney²⁰³³ aux lecteurs de *Servir la France*, revue mensuelle éditée par *La vie ouvrière* depuis février 1945 :

²⁰³⁰ « Avant-propos » dans Marcel WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif* (1945), *op. cit.*

²⁰³¹ Marc Olivier BARUCH, « Épuration et réforme de l'État : régénération ou restauration ? », dans *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003, p. 401.

²⁰³² *Ibid.*, p. 401-403.

²⁰³³ Paul Vienney (1902-1966), militant communiste membre du PCF, fut l'avocat de *l'Humanité* et de *la Vie ouvrière*. Résistant, en octobre 1943 il avait fondé le Comité national des juristes de zone sud (CNJ-ZS). Voir : Liora ISRAËL, « La Résistance dans les milieux judiciaires. Action collective et identités professionnelles en temps de guerre », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 45, 2001, p. 60 ; ainsi que la très courte notice biographique en ligne : « Biographie de VIENNEY Paul », *Collectif des centres de documentation en histoire ouvrière et sociale* http://www.codhos.asso.fr/militants/biopath.php?id_militant=259.

« Quelle est la part de responsabilité des services publics dans l'effondrement de la III^e République et dans la banqueroute matérielle et morale où la France a failli sombrer ? C'est ce qu'il est difficile de préciser.

Mais cette responsabilité n'est pas moins certaine et le premier mouvement de notre peuple est d'en accuser les individus. Il suffit, pour justifier cette réprobation générale de constater que 80% des diplomates ont accepté de seconder la collaboration vichyssoise, que 90% des préfets ont mis leurs services à la disposition de l'occupant, que la totalité moins un des magistrats a prêté serment de fidélité à la personne du "Chef de l'État" et que huit déportés sur dix ont été préalablement arrêtés par la police française.

Une épuration, une "relève" des individus s'impose donc. Nous le verrons tout à l'heure à propos du problème du recrutement. Mais les défaillances individuelles n'expliquent pas tout. Elles n'ont été possibles qu'à la faveur d'un certain climat, d'un certain dysfonctionnement des rouages administratifs.

(...) Si les rouages de l'État se sont ainsi rouillés, paralysés au point de nous conduire à la catastrophe de 1940, si les grandes administrations publiques se sont vautrées sans gloire dans la collaboration avec l'ennemi, c'est que cette carence générale a trouvé un milieu favorable dans les imperfections de l'appareil d'État. C'est que cet appareil était atteint d'un vice profond qui devait rendre inévitable les lacunes et les défaillances que le "souffle républicain" de 1936 et les relatives sévérités de l'épuration de 1944 étaient impuissantes à corriger.

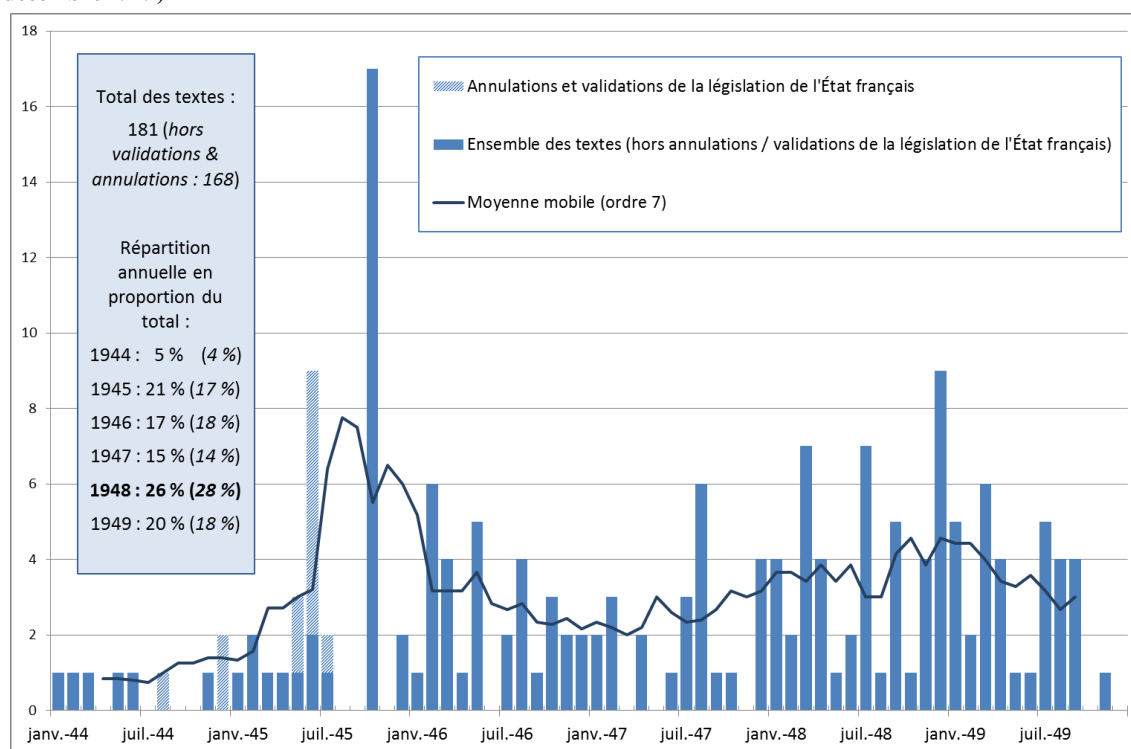
Il ne suffit donc pas de changer les hommes. Il faut modifier les méthodes et renouveler les traditions. Il faut rénover les institutions elles-mêmes et réviser leur fonctionnement et leur structure »²⁰³⁴.

Les fonctionnaires furent donc placés au cœur du mouvement de rénovation administrative lancé à la Libération. En témoigne, ici encore²⁰³⁵, le volume des textes que les maîtres d'œuvre du *Recueil Dalloz* ont regroupés au sein de l'article « législation » de la catégorie « Fonctionnaire public » pour la période :

²⁰³⁴ Paul VIENNEY, « La Réforme de la Fonction Publique », *Servir la France. Revue mensuelle syndicale, économique, culturelle, juridique au service du Mouvement Ouvrier et de la Renaissance française*, n° 11, Février 1946, p. 28-29.

²⁰³⁵ Voir le graphique II. 1 du chapitre 4.

Graphique II. 17 : Textes relatifs aux "fonctionnaires publics" réunis dans les recueils Dalloz (janvier 1944 – décembre 1949)



Source : calculs réalisés d'après les *Tables de cinq années 1942-1946* et *1947-1951* du *Recueil Dalloz*

Il faut, ici encore, garder en tête que le volume des textes ne constitue, à lui seul, qu'un indice de l'importance des politiques relatives aux fonctionnaires qui furent mises en œuvre au cours de la période. Toutefois, le graphique précédent permet, au minimum, de constater que le volontarisme initié par le régime de Vichy en ce domaine fut poursuivi et intensifié au cours des années qui suivirent la Libération. Au-delà de l'épuration administrative, et en parallèle des mesures de redressement des finances publiques, la restauration de l'État passait par la mise en œuvre d'une politique ambitieuse pour la fonction publique et la consolidation de l'appareil statistique.

1. L'épuration administrative : une occasion manquée ?

Tout comme les mesures d'assainissement financier, la politique d'épuration administrative avait été envisagée de façon très précoce au sein de la Résistance²⁰³⁶. En effet, il semblerait que dès le début de l'année 1943²⁰³⁷ (et au plus tard au début de

²⁰³⁶ Jeanne Siwek-Pouydesseau indique ainsi que « le problème de l'épuration des cadres administratifs fut (...) un de ceux qui avaient été le plus sérieusement étudiés pendant la Résistance » : *Le syndicalisme des fonctionnaires*, op. cit., p. 276.

²⁰³⁷ D'après les mémoires de Françoise SELIGMANN, *Liberté quand tu nous tiens...*, préface de Pierre Joxe, Paris, Fayard, 2000, p. 146-147.

1944²⁰³⁸), le réseau « noyautage des administrations publiques » (NAP), fondé fin 1942²⁰³⁹, avait commencé à envisager l'épuration administrative qui s'imposerait après la guerre. Cette préparation passait, notamment, par l'établissement de listes des fonctionnaires « à maintenir, à remplacer, à sanctionner »²⁰⁴⁰. Dans la somme qu'il publia en 1996 sur *la France libre*, Jean-Louis Crémieux-Brilhac soulignait l'unanimité politique qui régnait au sujet des nécessités de l'épuration (non seulement administrative) au sein de l'Assemblée consultative provisoire – dont les attributions et la composition avaient été fixées par une ordonnance du 17 septembre 1943 sur le rapport d'André Philip²⁰⁴¹. Des socialistes aux gaullistes, en passant par les représentants des mouvements de résistance, tous les bancs la réclamaient²⁰⁴².

Une contradiction originelle

« Pensée et préparée dans l'ombre »²⁰⁴³, la politique d'épuration fut d'abord expérimentée en Afrique du Nord en vertu de l'ordonnance du 18 août 1943. Celle-ci instituait une commission d'épuration de cinq membres, présidée par Charles Laurent, syndicaliste résistant, et chargée d'étudier les dossiers « des élus, fonctionnaires et agents publics qui, depuis le 16 juin 1940 ont, par leurs actes, leurs écrits ou leur attitude personnelle, soit favorisé l'ennemi, soit nui à l'action des nations unies et des Français résistants, soit porté atteinte aux institutions constitutionnelles et aux libertés publiques fondamentales »²⁰⁴⁴.

²⁰³⁸ Selon Marcel BAUDOT, « La répression de la collaboration et l'épuration politique, administrative et économique », dans COMITÉ D'HISTOIRE DE LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE (dir.), *La Libération de la France*, Actes du Colloque international tenu à Paris du 28 au 31 octobre 1974, Paris, Éditions du CNRS, 1976, p. 777.

²⁰³⁹ Sur l'histoire de ce réseau (très parcellaire compte tenu de sa nature clandestine), on pourra consulter Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit. (en particulier le chapitre XII, p. 489-527) ; voir aussi les mémoires du co-fondateur, avec Marcel Peck, du NAP, Claude BOURDET, *L'aventure incertaine. De la Résistance à la Restauration*, Nouvelle édition, Paris, Éd. du Félin, 1998 (tous deux étaient dirigeants régionaux, à Lyon, du mouvement de résistance Combat ; pour une brève synthèse (basée sur les références précitées), voir l'entrée « Noyautage des administrations publiques » (par Diane de Bellescize) dans François BROCHE, Georges CAÏTUCOLI et Jean-François MURACCIOLE (dir.), *Dictionnaire de la France libre*, Paris, Robert Laffont, 2010, p. 1076-1077.

²⁰⁴⁰ Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français*, op. cit., p. 495.

²⁰⁴¹ Jean-Louis CRÉMIEUX-BRILHAC, *La France libre. De l'appel du 18 juin à la Libération*, Paris, Gallimard, 1996, p. 589.

²⁰⁴² *Ibid.*, p. 598.

²⁰⁴³ Marc BERGÈRE, « Les pouvoirs publics et la conduite des processus d'épuration », dans Marc Olivier BARUCH (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003, p. 117.

²⁰⁴⁴ Ordonnance du 18 août 1943, *Journal officiel*, 11 septembre 1943, citée par Jean-Louis CRÉMIEUX-BRILHAC, *La France libre*, op. cit., p. 599.

Comme le souligne Alain Bancaud, cette épuration visait ainsi « exclusivement des détenteurs de fonctions, politiques et administratives, publiques »²⁰⁴⁵. Le bilan de ce prélude à l'épuration de la France métropolitaine ne fut pas très lourd : 1 473 dossiers furent constitués, et 507 sanctions furent proposées par la commission pour les 998 dossiers effectivement retenus. Seules 93 furent prononcées²⁰⁴⁶. Surtout, cette première initiative, par les complexités auxquelles sa mise en œuvre dut faire face, laissait augurer des difficultés qui allaient se poser pour l'ensemble de la métropole. Elle fut ainsi considérée, dès la fin de l'année 1943, comme un « échec à méditer et à éviter » : l'épuration en métropole devait alors être fondée sur de nouvelles bases qui ne reprenaient en rien les dispositions d'Alger²⁰⁴⁷.

Avant qu'une ordonnance concernant explicitement l'épuration administrative ne soit élaborée en juin 1944, plusieurs textes juridiques se succédèrent afin de permettre l'éviction des agents compromis pour l'ensemble de la France. L'ordonnance du 21 décembre 1943 « relative à l'indignité des membres des groupements antinationaux » permit de procéder à une première épuration en déclarant « "indignes d'occuper des emplois supérieurs dans les Services Publics" les "fonctionnaires supérieurs" ayant appartenu à dix organisations (Groupe Collaboration, Milice...) ou partis politiques (PPF, RNP...) »²⁰⁴⁸. Anne Simonin précise en effet que « l'indignité [était] alors une sanction administrative. Elle [avait] pour conséquence le relèvement de fonction ou la mise à la retraite d'office »²⁰⁴⁹. L'ordonnance du 7 janvier 1944 relative à la mise à la retraite d'office des fonctionnaires²⁰⁵⁰, que Claude Goyard qualifiait, en 1977, de mesure d'épuration « déguisée » en constitue un autre exemple. En effet, cette ordonnance – qui prévoyait la possibilité de mises à la retraite d'office sans condition d'âge à la seule exigence que les agents concernés aient effectué 15 ans de service – autorisa les ministres « à prononcer discrétionnairement et sans formalité la mise à la retraite des fonctionnaires dont l'attitude pendant l'occupation leur paraissait avoir été répréhensible »²⁰⁵¹. C'est un peu moins de six mois plus tard que l'essentiel du « fondement juridique »²⁰⁵² de l'épuration administrative fut établi avec l'ordonnance du 27 juin 1944 « relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France

²⁰⁴⁵ Alain BANCAUD, « La construction de l'appareil juridique », dans Marc Olivier BARUCH (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003, p. 64.

²⁰⁴⁶ Jean-Louis CRÉMIEUX-BRILHAC, *La France libre*, *op. cit.*, p. 600.

²⁰⁴⁷ Alain BANCAUD, « La construction de l'appareil juridique », *op. cit.*, p. 65.

²⁰⁴⁸ Anne SIMONIN, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité, 1771-1958*, Paris, Grasset, 2008, p. 398.

²⁰⁴⁹ *Ibid.*

²⁰⁵⁰ *Journal officiel*, 15 janvier 1944, p. 54.

²⁰⁵¹ Claude GOYARD, « La notion d'épuration administrative », *op. cit.*, p. 36.

²⁰⁵² François ROUQUET, *Une épuration ordinaire (1944-1949). Petits et grands collaborateurs de l'administration française*, Paris, CNRS, 2011, p. 99.

métropolitaine »²⁰⁵³. De façon à assurer une application la plus large possible de l'ordonnance, et en l'absence d'une clarification du droit administratif en ce domaine, le texte proposait une définition extensive des fonctionnaires et agents publics. En vertu de l'article 2, furent ainsi considérés comme fonctionnaires ou agents publics, « les fonctionnaires, agents, employés, ouvriers et membres quelle que soit leur dénomination » :

- « des administrations de l'État et des autres collectivités publiques » ;
- « de tous les organismes créés en vertu d'un acte des pouvoirs publics de droit ou de fait et qui tirent tout ou partie de leurs ressources soit de taxes obligatoirement perçues soit de subventions ou attributions de fonds sur deniers publics » ;
- « de toutes les entreprises bénéficiant d'une concession ou d'un privilège de l'État ou d'une collectivité publique ».

En outre, le texte considérait aussi comme fonctionnaires et agents publics les « officiers ministériels » et « les militaires de tous grades, ainsi que les dirigeants des chantiers de jeunesse et organismes analogues »²⁰⁵⁴.

La nécessité d'une large épuration administrative que sous-tend une telle définition entra, dès le départ, en contradiction avec celle, énoncée de façon aussi précoce par les autorités de la France libre : la restauration de l'État par la continuité des services publics. En témoigne, par exemple, l'évolution du discours du général de Gaulle lui-même. Le 8 août 1943, le président du CFLN affirmait que, s'il prônait l'union nationale en vue de la libération du territoire, cela ne signifiait en aucun cas « omettre de châtier ceux qui » ont trahi le pays et « l'ont livré aux bourreaux ». Pour le général de Gaulle : « l'union nationale ne peut se faire et ne peut durer que si l'État sait distinguer les bons serviteurs et punir les criminels »²⁰⁵⁵. Moins d'un an plus tard, le 25 juillet 1944, le désormais président du GPRF tenait un discours plus nuancé :

« Je tiens à dire que si le gouvernement entend procéder dans la Métropole, comme il le fait ailleurs, aux éliminations nécessaires, s'il compte puiser pour pourvoir aux remplacements parmi les éléments idoines des organisations de résistance, si, pour le reste, il veut mettre en œuvre certaines réformes qui s'imposent dans le recrutement et dans l'emploi de plusieurs, sinon de toutes les catégories de fonctionnaires, il n'a aucunement l'intention de faire tout à coup table rase de la grande majorité des serviteurs de l'État, dont la plupart, pendant les années terribles de

²⁰⁵³ Ordonnance du 27 juin relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine, *Journal officiel*, 6 juillet 1944, p. 358. Reproduite en annexe dans : *Ibid.*, p. 439-444.

²⁰⁵⁴ Article 2, Ordonnance du 27 juin 1944, *op. cit.*, reproduite dans François ROUQUET, *Une épuration ordinaire (1944-1949)*, *op. cit.*, p. 442.

²⁰⁵⁵ « Discours prononcé à Casablanca (place Lyautey) le 8 août 1943 » reproduit dans Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, t. 1 : *Pendant la guerre, juin 1940-janvier 1946*, Paris, Plon, 1970, p. 318.

l'occupation et de l'usurpation, ont avant tout cherché à servir de leur mieux la chose publique »²⁰⁵⁶.

En outre, l'ordonnance du 27 juin 1944 prévoyait dès son article 1^{er} que les « sanctions disciplinaires » et les « mesures de sécurité administrative » ne feraient « pas obstacle à l'exercice de l'action publique »²⁰⁵⁷.

Dès la fin de l'année 1944, l'action du gouvernement en ce domaine fut considérée comme trop prudente. Tandis que Charles-Louis Foulon cite une enquête menée en décembre par l'IFOP selon laquelle « 65% des personnes questionnées par l'IFOP jugent l'épuration administrative insuffisante (14% : suffisante et 6% : trop sévère) »²⁰⁵⁸, Jeanne Siwek-Pouydesseau souligne qu'au même moment, « la communication exécutive de la Fédération des Fonctionnaires s'élevait contre les lenteurs de l'épuration et contre le fait que, dans un certain nombre de ministères, avaient été constitués deux organismes différents pour les hauts fonctionnaires et les autres »²⁰⁵⁹. Au début de l'année 1945, le secrétaire général du gouvernement fut interrogé par la direction de l'administration générale du ministère de la Production industrielle sur les conditions d'application de l'ordonnance du 7 janvier 1944. Louis Joxe refusait alors de donner des instructions précises mais il consentait à exposer une « manière de voir » qui ne risquait pas de clarifier la situation :

« L'ordonnance du 7 janvier 1944 a autorisé pendant une période limitée l'admission à la retraite des fonctionnaires et agents de l'État sans conditions d'âge, dès lors que les intéressés comptent quinze années de service. Elle confère à l'Administration des pouvoirs étendus ; elle ne comporte aucune garantie pour les fonctionnaires et déroge aux règles normales de l'admission à la retraite. Elle présente ainsi un caractère nettement exceptionnel. Il convient par suite d'en limiter strictement le champ d'application.

J'estime que c'est seulement en cas de faute grave ou lorsque le fonctionnaire aura fait preuve d'une attitude antinationale, que pourra être prononcée une mise à la retraite en vertu de l'ordonnance du 7 janvier 1944.

Il serait inopportun de généraliser l'application de cette ordonnance : il serait inadmissible de procéder à un rajeunissement général des cadres des administrations alors qu'une crise des effectifs se manifeste dans la plupart des services. Il serait en outre peu conforme à la volonté du gouvernement de rétablir la légalité républicaine, d'écarter, grâce aux pouvoirs conférés à l'Administration par l'ordonnance du 7 janvier, les garanties qui entourent normalement l'admission à la retraite des fonctionnaires. »²⁰⁶⁰

²⁰⁵⁶ « Discours prononcé devant l'Assemblée consultative provisoire le 25 juillet 1944 », reproduit dans *Ibid.*, p. 432.

²⁰⁵⁷ Article 1er, Ordonnance du 27 juin 1944, *op. cit.*, reproduite dans François ROUQUET, *Une épuration ordinaire (1944-1949)*, *op. cit.*, p. 439.

²⁰⁵⁸ Charles-Louis FOULON, *Le pouvoir en province à la Libération*, *op. cit.*, p. 164.

²⁰⁵⁹ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 276-277.

²⁰⁶⁰ Lettre n°232 SG du secrétariat général du gouvernement (Louis Joxe) à la direction de l'administration générale du ministère de la Production industrielle, le 19 janvier 1945, CARAN, F60 266.

Un chiffrage impossible ?

Les historiens qui ont étudié la question s'accordent pour nuancer toute certitude statistique concernant le résultat des mesures d'épuration administrative²⁰⁶¹. En 1992, Alain Bancaud et Henry Roussio expliquaient, à partir de l'exemple du bilan chiffré de l'épuration des magistrats :

« La question est désormais classique : les chiffres officiels de l'épuration, ceux que les historiens ont admis communément, sont au mieux imprécis, au pire inexacts. L'une des raisons en est que la plupart des statistiques ont été rendues publiques, voire collectées et agrégées pour répondre aux incessantes questions parlementaires posées lors des débats sur les lois d'amnistie, entre 1951 et 1953. Elles n'ont donc pas toujours un caractère de précision absolue. »²⁰⁶²

De même, Jean-Marc Berlière écrivait, concernant l'épuration de la police cette fois, que « tout bilan serait illusoire » :

« En effet, comment résoudre une série d'équations complexes dont les inconnues abondent ? Aussi invraisemblable que cela puisse paraître, le chiffre de l'effectif total des policiers, le nombre de policiers déférés devant les instances épuratoires, la nature même et le nombre des sanctions, nous échappent en partie. C'est pourquoi les chiffres qui suivent, en dépit de calculs faits et refaits, des corrections apportées aux erreurs manifestes que comportent les tableaux et bilans des commissaires de la République, des préfets, des services du ministère de l'Intérieur, ne sauraient prétendre à l'exactitude. (...) ils ne sont pas LA réalité qui nous échappera toujours, comme elle a d'ailleurs échappé aux responsables du processus »²⁰⁶³.

Dans l'ouvrage tiré de sa thèse sur l'épuration dans la fonction publique, François Rouquet arrive toutefois à une évaluation qu'il juge « à quelques incertitudes près (...) assez précise »²⁰⁶⁴. Pour l'établir, il s'est basé sur les états adressés par les ministères au secrétaire d'État à la présidence du Conseil chargé de la Fonction publique en juin 1948. Il s'agit donc à la fois des données dont disposaient les contemporains et de la meilleure évaluation chiffrée dont nous disposons à ce jour. Elle permet de représenter le bilan suivant des exclusions définitives et des licenciements prononcés au sein des ministères civils en vertu de l'épuration administrative :

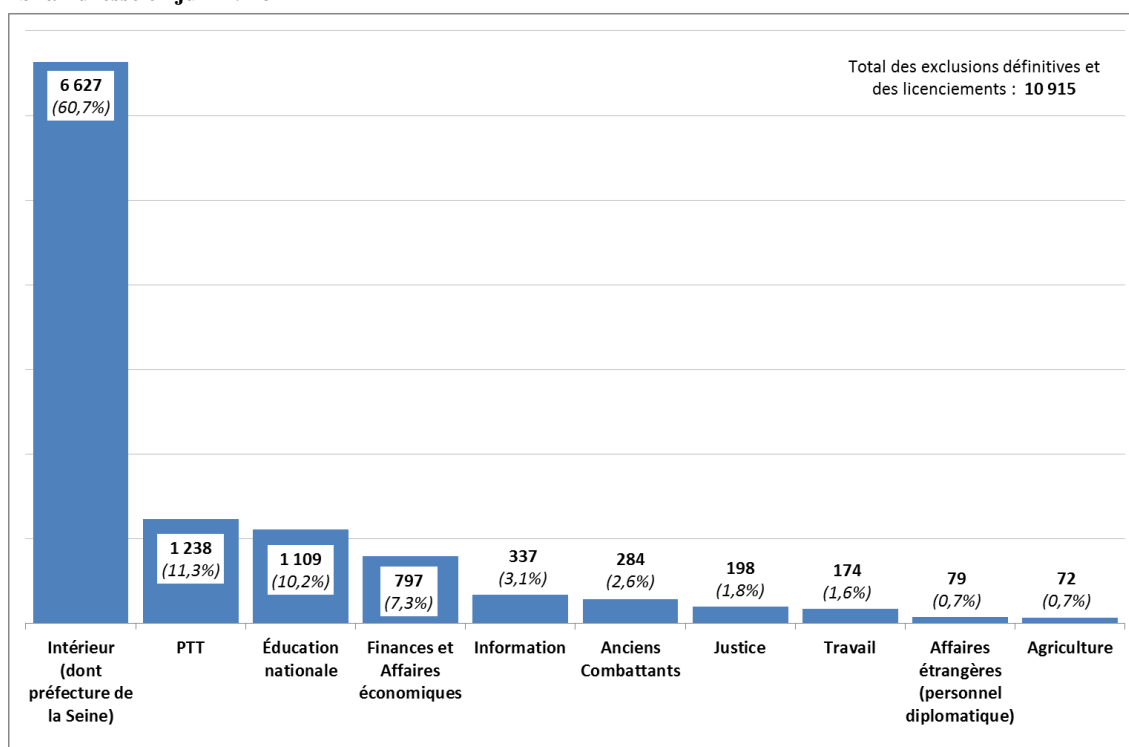
²⁰⁶¹ Sur les enjeux politiques et mémoriels de la question pour ce qui concerne le phénomène dans son ensemble (épuration spontanée et judiciaire principalement), voir : François ROUQUET, « L'épuration : histoire d'un chiffre, mémoire du nombre », dans Marc Olivier BARUCH (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003, p. 515-529 ; Sur ceux de l'épuration administrative, on consultera, du même auteur : *Une épuration ordinaire (1944-1949)*, *op. cit.* (en particulier le chapitre 5 : « Combien et qui ? », p. 219-256).

²⁰⁶² Alain BANCAUD et Henry ROUSSIO, « L'épuration des magistrats à la Libération (1944-1945) », *Histoire de la justice*, n° 6, 1993, p. 117-144. [Il s'agit de leur communication au colloque « L'Épuration de la magistrature de la Révolution à la Libération : 150 ans d'histoire judiciaire », Paris, 4-5 décembre 1992. Le texte est accessible en ligne, mais sans les tableaux statistiques : http://www.afhj.fr/publications/RHJ6_Chap7_Epuration_vichy.pdf].

²⁰⁶³ Jean-Marc BERLIÈRE, *Policiers français sous l'Occupation. D'après les archives de l'épuration*, *op. cit.*, p. 276-277 [première édition : 2001].

²⁰⁶⁴ François ROUQUET, *Une épuration ordinaire (1944-1949)*, *op. cit.*, p. 221 et n. 7 p. 413.

Graphique II. 18 : Répartition des exclusions définitives et des licenciements prononcés au titre de l'épuration – bilan dressé en juin 1948



Source : d'après François Rouquet, *L'épuration dans l'administration française. Agents de l'État et collaboration ordinaire*, Paris, CNRS Éditions, coll. « Histoire - 20e siècle », 1993, tableau p. 116

Selon François Rouquet, le total de 10 915 licenciements, révocations ou mises à la retraite correspond à près de la moitié des sanctions prononcées (qu'il estime comprises entre 22 000 et 28 000)²⁰⁶⁵. En tout état de cause, ce total semble très modéré si on le rapproche du nombre des agents des ministères civils en 1946 (885 866) ou même de celui de 1941 (660 227) tels qu'ils furent cités dans le dénombrement de janvier 1946²⁰⁶⁶. S'il est clair que les injonctions contradictoires (continuité des services publics et exclusion des agents compromis) ont eu pour résultat une épuration tout aussi réelle que modérée, je ne me risquerai pas ici à proposer une interprétation des disparités ministérielles quant au nombre d'exclusions définitives. Certes, l'image « souillée » de la police du fait de sa « participation à la répression allemande et vichyssoise » explique la forte proportion (près des deux tiers) que représentèrent les agents du ministère de l'Intérieur parmi les exclusions définitives. Toutefois, la faible représentation d'autres administrations, qui avaient elles aussi été fortement épurées par Vichy et dont de nombreux agents firent « acte d'allégeance envers le régime »²⁰⁶⁷, telle l'Éducation nationale, a de quoi interpeller. Malgré la publication récente de plusieurs travaux qui

²⁰⁶⁵ *Ibid.*, p. 222.

²⁰⁶⁶ *Dénombrement des agents des services publics (1946)*, *op. cit.*, p. 18.

²⁰⁶⁷ François ROUQUET, *Une épuration ordinaire (1944-1949)*, *op. cit.*, p. 226-227.

ont permis de mieux comprendre les processus d'épuration administrative²⁰⁶⁸, le constat que dressait François Rouquet en 1993 est toujours valable : « on ne peut guère, en l'état actuel des recherches, que souligner les nouvelles pistes offertes par une simple confrontation des chiffres avancés ici »²⁰⁶⁹.

Comme je l'indiquais pour celle qui fut mise en œuvre par le régime de Vichy, épuration ne rime pas forcément avec diminution effective du personnel puisque le licenciement d'un agent n'impliquait pas forcément la suppression de l'emploi correspondant. Toutefois, pour ajouter à la complexité du phénomène, au cours des années qui suivirent la Libération, la question de l'épuration n'était pas considérée comme indépendante des autres aspects de la politique à mener vis-à-vis des personnels administratifs en général, et du volume de la fonction publique en particulier.

Les compressions de personnels : continuer l'épuration par d'autres moyens ?

Il exista même parfois une sorte de convergence, voire de confusion, entre la question du nombre des fonctionnaires, la compression des effectifs et l'épuration administrative. Cette dernière ressurgit, par exemple, régulièrement à l'occasion de débats parlementaires. Lors des débats de l'Assemblée constituante à propos des traitements, le 18 décembre 1945, le député socialiste de Meurthe-et-Moselle René Peeters mêlait la réclamation d'un recensement des agents de l'État à la revendication de l'épuration administrative :

« Profitez de ce recensement pour liquider certaines survivances du régime de Vichy car ceux qui ont servi Vichy avec ardeur ne peuvent demain, servir les intérêts de la IV^e République. (Applaudissements à gauche et sur divers bancs au centre.) »²⁰⁷⁰

Deux semaines plus tard, le ministre des Finances évoquait quant à lui cette question au détour de l'annonce de son échec à réduire des effectifs et à réviser les emplois créés par Vichy :

« L'Assemblée va se heurter sans cesse à des difficultés de compression, difficultés qu'il faut cependant vaincre à tout prix, car je partage entièrement l'opinion des orateurs qui se sont succédés à la tribune.

Il est certain qu'il reste des dépenses revêtant un caractère de gabegie, qu'il y a des gaspillages. Il est certain aussi, comme le disait ce matin le rapporteur de la commission de l'éducation nationale, qu'on assiste à une sorte de sédimentation, c'est-à-dire à une superposition de fonctionnaires de la

²⁰⁶⁸ En particulier : Alain BANCAUD, *Une exception ordinaire*, op. cit. ; Marc Olivier BARUCH (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003 ; Marc BERGÈRE et Jean LE BIHAN (dir.), *Fonctionnaires dans la tourmente. Épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*, Chêne-Bourg, Georg Éditeur, 2009 ; ainsi que François ROUQUET, « Mon cher Collègue et Ami... ». *L'épuration des universitaires (1940-1953)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

²⁰⁶⁹ François ROUQUET, *Une épuration ordinaire (1944-1949)*, op. cit., p. 226-227.

²⁰⁷⁰ *Journal officiel*, 19 décembre 1945, op. cit., p. 239.

III^e République, de fonctionnaires nommés par Vichy et de fonctionnaires nommés par le gouvernement de la libération. »²⁰⁷¹

Cette convergence des politiques d'épuration et de compressions, les dernières servant parfois à approfondir la première, perdura au fil des années. Claude d'Abzac-Epezy l'avait très bien montré pour la mise en œuvre des compressions dans l'armée où, en 1946, les commissions de déagements furent principalement constituées par les mêmes membres qui siégeaient l'année précédente au sein des commissions d'épuration : « les dossiers individuels constitués pour l'épuration servent pour le déagement des cadres. La volonté d'utiliser le déagement de 1946 comme session de rattrapage de l'épuration trop clémente de 1944-1945 apparaît donc clairement »²⁰⁷². Un objectif similaire s'imposa lors des discussions et votes des lois de compression au cours des années 1946-1947. Les économies étaient en effet d'emblée perçues comme un moyen d'approfondir l'épuration, ce qui explique en grande partie, l'unanimité quasi-totale qui entourait alors les compressions de personnel. Lors des débats parlementaires qui précédèrent la loi du 15 février 1946, le rapporteur général à la commission des finances, le socialiste Chrisian Pineau, expliqua à l'Assemblée constituante que les dispositions relatives aux licenciements et déagements des cadres devraient concerner en priorité les non titulaires ainsi que les titulaires « nommés depuis le 4 septembre 1939 » :

« Nous visons par-là notamment tous les fonctionnaires qui ont été recrutés sous le régime de Vichy et tous ceux qui font partie de services très souvent inutiles, créés pendant la même période (*Très bien ! très bien !*) »²⁰⁷³

Le lendemain, lorsque le député communiste de la Somme défendit le projet, il soulignait l'importance des recrutements opérés depuis la Libération, mais insistait fortement sur ceux de Vichy :

« Le projet actuel ne nous propose pas de réforme administrative, mais il vise tous les organismes parasitaires nés depuis Vichy, et nous pensons qu'il sera susceptible de nous ramener, en guise de première étape, à la situation d'avant-guerre, tout au moins en ce qui concerne le nombre des fonctionnaires. Nous ne pouvons que suivre le gouvernement dans cette voie et nous l'aiderons à tailler hardiment dans tous les emplois inutiles et dans toutes les administrations centrales gonflées au point d'étouffer. (*Applaudissements à l'extrême gauche.*) »²⁰⁷⁴

C'est ainsi ce que retint en priorité *Le Figaro* lorsqu'il se fit l'écho du vote de la loi du 15 février, en sous-titrant : « seront mis à la retraite ou licenciés les fonctionnaires

²⁰⁷¹ *Journal officiel*, 31 décembre 1945, *op. cit.*, p. 594.

²⁰⁷² Claude d'ABZAC-EPEZY, « Épuration, déagements, exclusions. Les réductions d'effectifs dans l'armée française (1940-1947) », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, vol. 59, n^o 1, 1998, p. 71.

²⁰⁷³ Séance du jeudi 14 février 1946, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 15 février 1946, p. 305.

²⁰⁷⁴ Séance du vendredi 15 février 1946, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 16 février 1946, p. 330.

nommés par Vichy »²⁰⁷⁵. Dans la circulaire relative à l'application des dispositions de la loi du 23 décembre 1946 instaurant la commission dite « de la hache », le ministre des Finances se contentait d'indiquer que les licenciements ne devraient pas, dans la mesure du possible et fonction des compétences de chacun, porter sur les agents qui avaient été révoqués par Vichy et réintégrés depuis²⁰⁷⁶. En revanche, la loi du 3 septembre 1947 – qui instaurait la commission dite « de la guillotine » – prévoyait, en son article 4, que seraient « licenciés ou mis à la retraite par priorité : 1° Les fonctionnaires et agents recrutés ou ayant bénéficié de promotions abusives en vertu de textes d'exception pris par le gouvernement de fait se disant gouvernement de l'État français ».²⁰⁷⁷

Il est impossible de dresser un bilan statistique qui permettrait de vérifier si, dans l'application des réductions d'effectifs, les fonctionnaires et agents les plus compromis furent réellement touchés en priorité. Toutefois, cet affichage permet d'expliquer, au moins en partie, le consensus que l'on avait précédemment pu observer autour des mesures de compressions mises en œuvre au cours des années 1946-1947.

2. Construire la fonction publique et rationaliser l'administration

Si l'épuration fut certainement une occasion manquée, Marc Olivier Baruch nous enjoint à ne pas nous laisser guider par une « illusion rétrospective » qui conduirait à « minimiser l'ampleur de la réforme imposée en 1945 aux administrations françaises »²⁰⁷⁸. Dans un ouvrage publié en 1954, le premier directeur de la Fonction publique, Roger Grégoire qualifiait ainsi les mesures prises entre 1945 et 1948 de « tournant dans l'histoire de notre Administration »²⁰⁷⁹. Comme le graphique II.17 *supra* permet de le constater, l'année 1945 fut une période d'intensification de l'activité législative et réglementaire en ce domaine avec, notamment, pas moins de 17 textes relatifs aux « fonctionnaires publics » recensés dans la catégorie « législation » du *recueil Dalloz* pour le mois d'octobre 1945. Parallèle aux compressions de personnel, la restauration de l'État passait alors aussi par une transformation profonde du mode de recrutement, de formation et même du déroulement de carrière des hauts fonctionnaires. En outre, une direction de la Fonction publique fut créée en 1945 et un statut des fonctionnaires élaboré en 1946 afin de réunir les conditions de mise en œuvre d'une politique d'ensemble de la fonction publique, tandis que la réforme administrative était

²⁰⁷⁵ « Le "Journal Officiel" a publié la loi modifiant le statut des fonctionnaires », *op. cit.* Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1 .

²⁰⁷⁶ Circulaire n° 1/1 B/4 du 4 janvier 1947 relative à l'application des dispositions de la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946 tendant à une réduction des effectifs des personnels de l'État et des administrations publiques, *Journal officiel*, 7 janvier 1947, p. 173.

²⁰⁷⁷ Loi n° 47-1680 du 3 septembre 1947 relative aux conditions de dégagement des cadres de magistrats, fonctionnaires et agents civils et militaires de l'État, *Journal officiel*, 4 septembre 1947, p. 8768.

²⁰⁷⁸ Marc Olivier BARUCH, « Épuration et réforme de l'État », *op. cit.*, p. 411.

²⁰⁷⁹ Roger GRÉGOIRE, *La fonction publique*, *op. cit.*, p. 19.

envisagée, non seulement sous l'angle de la rigueur financière, mais aussi sous celui, complémentaire, de la rationalisation.

Refonder, définir et diriger la Fonction publique (octobre 1945 - octobre 1946)

Les mesures prises à l'automne 1945 sont bien connues, tant dans leur chronologie que dans leur contenu. Première étape d'une politique de réforme de la fonction publique élaborée en trois temps, l'ordonnance n°45-2283 du 9 octobre 1945, « relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la Fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile », ainsi que ses décrets d'application constituent la quasi-totalité des textes législatifs composant le pic d'octobre dans le graphique II.17.

L'ordonnance d'octobre 1945 donna naissance à deux organismes totalement inédits : l'École nationale d'administration et la direction de la Fonction publique. Cette réforme fut avant tout l'œuvre de Michel Debré. Haut fonctionnaire, auditeur au Conseil d'État depuis 1934 et nommé maître des requêtes le 4 août 1942, il avait rejoint la Résistance en juin 1943 et joué un rôle important au sein du Comité général d'études. Nommé Commissaire de la République à Angers en 1944, il rejoignit le cabinet du Général de Gaulle en avril 1945²⁰⁸⁰. Ce dernier le chargea alors de mettre sur pied une réforme de l'administration dans le cadre d'une « mission provisoire de réforme de la Fonction publique ». Dans ses *mémoires*, il rapporte ainsi la première conversation qu'il eut avec le chef du gouvernement provisoire le jour de son arrivée au cabinet :

« Notre conversation porte d'abord sur les futures institutions. (...) Puis le Général m'interroge : "Pour l'administration, quelles sont vos intentions?" Pendant le congé que je viens de prendre, j'ai réfléchi. La réponse est donc immédiate : "Le recrutement de la haute fonction civile et la décentralisation municipale et départementale" »²⁰⁸¹.

La suite de la conversation concerna exclusivement la nécessité de la création d'une école nationale d'administration (« seule une grande affaire suffit pour cette conversation »). Bien que dans ses souvenirs publiés en 1984 il écrivait avoir été convaincu, dès 1937, de l'échec de l'initiative de Jean Zay révélatrice du « néant de la pensée gouvernementale »²⁰⁸², Michel Debré affirmait en réalité, dès 1938, la nécessité d'une telle réforme du recrutement et de la formation des hauts fonctionnaires civils, comme une sorte de prérequis de la réforme de la fonction publique. Les dernières phrases de la chronique qu'il publia alors dans le *recueil hebdomadaire Dalloz* étaient en effet les suivantes :

²⁰⁸⁰ « Debré, Michel Jean Pierre (1912-1996) », dans Roland DRAGO, Jean IMBERT, François MONNIER et Jean TULARD (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État, 1799-2002*, op. cit., p. 456.

²⁰⁸¹ Michel DEBRÉ, *Mémoires. Trois républiques pour une France*, t. 1: *Combattre*, Paris, Albin Michel, 1984, p. 363.

²⁰⁸² *Ibid.*, p. 365-366.

« On doit souhaiter le succès du projet. On doit souhaiter qu'une École qui transformera l'Administration de la République soit organisée sans partisanerie, avec le seul souci du bien et du service. En améliorant la formation de ses agents, en amorçant ainsi une réforme de la fonction publique, le gouvernement accroîtra cette valeur de l'Administration qui constitue un des signes les plus apparents du degré de civilisation qu'une société politique a atteint. »²⁰⁸³

La mission provisoire créée au printemps 1945 était composée de quelques membres, tous hauts fonctionnaires : un maître des requêtes au Conseil d'État (Roger Grégoire), un chef de bureau du ministère des Finances (Jean Trouvé) et deux sous-préfets (Philippe Rivain et René Tomasini)²⁰⁸⁴. « Structure légère » comme le rappelle Giovanni Focardi, la mission provisoire avait créé deux commissions consultatives. L'une, composée de 17 « hautes pointures intellectuelles » (telles que le maître des requêtes Pierre Laroque, l'économiste Jean-Marcel Jeanneney ou le philosophe Raymond Aron), fut chargée d'aider à « définir le cadre général » de la réforme. L'autre, « plus technique » était composée des directeurs du personnel des départements ministériels qui seraient chargés de mettre en œuvre la réforme préconisée²⁰⁸⁵. Giovanni Focardi a souligné l'homogénéité des membres de la mission provisoire : jeunes hauts fonctionnaires marqués par la guerre et l'occupation (moyenne d'âge inférieure à 30 ans), ces « jeunes rénovateurs » aspiraient à voir apparaître de « nouvelles élites administratives »²⁰⁸⁶. En outre, la nécessité d'une réforme du mode de recrutement et de formation des élites administratives était alors communément admise mais il existait de réelles divergences quant aux raisons et objectifs d'une telle rénovation. Marc Olivier Baruch a ainsi montré le grand écart entre les discours tenus par André Philip par exemple, et les textes élaborés sous la houlette de Michel Debré. Pour le premier, comme pour la grande majorité des anciens résistants de gauche, une « relève sociale » était nécessaire du fait même de la faillite que représentait la compromission des élites administratives avec le gouvernement de Vichy et avec l'occupant. En revanche, toute analyse de ce type était totalement absente des motivations de la réforme entreprise par Michel Debré, de telle sorte que la citation de l'auditeur au Conseil d'État de 1938 aurait tout à fait pu être prononcée par le chef de la mission de réforme de la fonction publique de 1945. Marc Olivier Baruch précisait ainsi que l'on « chercherait en vain, dans les textes créant l'ÉNA, la moindre allusion aux bouleversements que le pays venait de connaître et aux leçons que pourrait en tirer l'appareil d'État »²⁰⁸⁷. L'œuvre accomplie par la réforme de 1945 dépassait toutefois la seule création de l'ÉNA.

²⁰⁸³ Michel DEBRÉ, « Chronique IV. Un projet d'École d'administration », *Dalloz. Recueil hebdomadaire de jurisprudence*, vol. 15, n° 7, 17 Février 1938, p. 17-20.

²⁰⁸⁴ Sur cette mission provisoire et sa composition, voir Michel DEBRÉ, *Trois républiques pour une France*, *op. cit.*, p. 368 et suiv. ; ainsi que Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 302-306.

²⁰⁸⁵ Giovanni FOCARDI, « La réforme qui n'a jamais eu lieu », *op. cit.*, p. 687.

²⁰⁸⁶ *Ibid.* ; voir aussi Giovanni FOCARDI, *Storia dei progetti di riforma*, *op. cit.*, p. 148-154.

²⁰⁸⁷ Marc Olivier BARUCH, « Épuration et réforme de l'État », *op. cit.*, p. 409-411 (citation p. 410).

L'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 octobre est ainsi très instructif²⁰⁸⁸. La nécessité d'une réforme était d'abord replacée dans la longue durée des critiques de l'administration, tout en évitant soigneusement une évocation (comme souligné par Marc Olivier Baruch) trop appuyée du passé le plus proche :

« Le procès de nos administrations publiques est ouvert depuis nombre d'années. Certes, les mérites personnels y sont communs et s'y rencontrent souvent à un haut degré. Mais, dans l'ensemble, elles n'ont point été mises au pas du temps. Il n'y a été tenu un compte suffisant de la révolution industrielle du siècle dernier et de ses conséquences économiques et sociales, ni de la démocratisation de l'État, qui eût dû impliquer celle de tous les organes. La refonte de la machine administrative française qui s'imposait dès avant les événements de 1940 a tardé. Elle est devenue impérieuse. Souhaitée de toutes parts, elle doit être entreprise de toute urgence. »²⁰⁸⁹

Outre la réforme, « en trompe l'œil »²⁰⁹⁰, de l'École libre des sciences politiques, les mesures prises par cette ordonnance marquent une volonté de poser les fondations d'une politique d'ensemble, unifiée pourrait-on dire, des personnels de l'administration. En témoignent : tant la fondation de l'ÉNA, destinée à unifier les concours et la formation permettant l'accès aux grands corps de l'administration ; que la création d'un corps de hauts fonctionnaires *interministériels*, les administrateurs civils et, surtout, la mise en place d'une direction de la Fonction publique.

« La direction sera le service central chargé de coordonner les méthodes de recrutement et d'étudier tous les problèmes intéressant les agents de l'État et l'organisation des services publics, en liaison avec la direction du Budget au ministère des Finances, qui demeure seul compétent pour apprécier les conséquences financières des réformes envisagées »²⁰⁹¹.

Pour ce qui nous concerne ici, la mesure la plus importante consiste en cette création d'un « instrument permanent de la politique du personnel »²⁰⁹². Si, comme l'écrivait Roger Grégoire en 1948, « il serait puéril et injuste de prétendre qu'avant 1945 il n'y avait pas, en France, de politique de la Fonction publique » – il rappelait alors le rôle de la direction du Budget concernant le contrôle des conséquences financières des mesures

²⁰⁸⁸ Voir la reproduction en annexe n°52, p.781.

²⁰⁸⁹ Extrait de l'exposé des motifs de l'ordonnance 45-283 du 9 octobre 1945, *Journal officiel*, 10 octobre 1945, p. 6378. Reproduit dans : SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT. DIRECTION DE LA DOCUMENTATION, « La réforme de la fonction publique. Première partie : l'École nationale d'administration et le recrutement des hauts fonctionnaires », *Notes documentaires et études*, Série française. - CLXVIII, n° 831, 16 Février 1948, p. 3-5.

²⁰⁹⁰ Selon l'expression de Marc Olivier BARUCH, « Épuration et réforme de l'État », *op. cit.*, p. 411 ; il renvoie à : Christophe CHARLE, « Savoir durer : la nationalisation de l'École libre des sciences politiques, 1936-1945 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 86-87, Mars 1991, p. 99-105 ; et Philip NORD, « Reform, Conservation and Adoption : Sciences Po, from the Popular Front to the Liberation », dans Sudir HAZAREESINGH (dir.), *The Jacobin Legacy in Modern France. Essays in Honour of Vincent Wright*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 115-164 ; voir aussi Philip NORD, *France's New Deal*, *op. cit.*, p. 189-213.

²⁰⁹¹ Extrait de l'exposé des motifs de l'ordonnance 45-283 du 9 octobre 1945, *Journal officiel*, 10 octobre 1945, *op. cit.*, p. 6378.

²⁰⁹² Roger GRÉGOIRE, *La fonction publique*, *op. cit.*, p. 19.

statutaires et « les efforts du Conseil d'État pour dégager des principes, à propos des recours contentieux » –, il n'en précisait pas moins :

« Néanmoins, en ce domaine, la Libération marque un renouveau : les problèmes sont repensés dans leur ensemble et non plus au hasard des mesures particulières ou des litiges ; à une coordination indirecte, se substitue l'initiative de la présidence du Conseil, "chargée de la Fonction publique" »²⁰⁹³.

Cette partie de la réforme doit beaucoup à Roger Grégoire, qui s'était penché sur ces questions avant même d'intégrer la « mission Debré ». Maître des requêtes au Conseil d'État depuis le 19 décembre 1944, il y était entré comme auditeur en janvier 1939. Prisonnier de guerre en Allemagne pendant la guerre, il avait constitué une « écurie » de préparation au concours du Conseil d'État²⁰⁹⁴. Après avoir été délégué adjoint aux relations interalliées entre 1944 et 1945, c'est en tant que chargé de mission qu'il avait rejoint la présidence du Conseil en avril 1945 pour participer à la « mission Debré »²⁰⁹⁵. Dès septembre 1943, membre de l'équipe des « problèmes administratifs » d'Henri Puget²⁰⁹⁶ au sein de la Fondation Carrel, il avait rédigé un rapport relatif au « recrutement et à la sélection des cadres supérieurs des administrations centrales » qui, selon Luc Rouban, exerça « une influence considérable sur les réformes de l'après-guerre »²⁰⁹⁷. Alain Drouard note en effet que dès août et septembre 1944, certains travaux de l'équipe des « problèmes administratifs », le rapport de Chatenet sur le service central des fonctionnaires en particulier, avaient été communiqués aux « nouveaux pouvoirs publics » et en particulier à Louis Joxe, qui réclama le rapport de Roger Grégoire quelques semaines plus tard.²⁰⁹⁸ Roger Grégoire plaidait aussi pour la création d'une « direction générale du personnel unique à tous les ministères », seul moyen de faire aboutir les « réformes nécessaires » en ce domaine²⁰⁹⁹. Ce point de vue

²⁰⁹³ Roger GRÉGOIRE, « Les données d'une Politique de la Fonction Publique », *La revue administrative*, vol. 1, n° 6, Novembre 1948, p. 12.

²⁰⁹⁴ Martine DE BOISDEFRE, « La préparation au concours du Conseil d'État dans les camps de prisonniers de 1940 à 1945 », *Études et documents du Conseil d'État*, n° 37, 1987, p. 279-283 ; cité par Philippe FABRE, *Le Conseil d'État et Vichy*, *op. cit.*, p. 190.

²⁰⁹⁵ « Grégoire, Roger Albert Abel Raymond (1913-1990) » dans Roland DRAGO, Jean IMBERT, François MONNIER et Jean TULARD (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État, 1799-2002*, *op. cit.*, p. 494.

²⁰⁹⁶ Henry Puget (1894-1966) créa en 1946 le centre de recherches administratives rattaché à la Fondation nationale des sciences politiques. Voir : Luc ROUBAN, « Réformer l'État : Henry Puget... », *op. cit.* ; Renaud PAYRE, « L'État vu d'en haut », *op. cit.* ; ainsi que René CASSIN, « Henry Puget », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 19, n° 2, 1967, p. 486-488.

²⁰⁹⁷ Luc ROUBAN, « Réformer l'État : Henry Puget... », *op. cit.*, p. 135.

²⁰⁹⁸ Alain DROUARD, *Une inconnue des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 255-256.

²⁰⁹⁹ Rapport de septembre 1943, de source et destinataire inconnus, cité dans *Cinquante ans d'histoire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, 1945-1995*, Paris, DGAFP, 1995, p. 19 ; il s'agit très certainement du rapport évoqué par Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 302 ; Alain DROUARD, *Une inconnue des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 484 ; et Luc ROUBAN, « Réformer l'État : Henry Puget... », *op. cit.*, p. 132 ; en outre, ce rapport avait fait l'objet d'une présentation lors des journées organisées par le CNOF en collaboration avec le comité d'études pour la France et la FFEPPH en mars 1944, dont les actes furent justement publiés en 1945 :

était assez largement partagé puisqu'en 1944 Maurice Lagrange considérait que les mesures entreprises par le gouvernement de Vichy concernant la Fonction publique n'avaient pu être appliquées du fait de l'absence, auprès de la présidence du Conseil, d'un « service permanent chargé de suivre les questions de fonctionnaires, de mettre en œuvre et de transmettre aux administrations les instructions du Président »²¹⁰⁰. En 1945, la création d'une direction de la Fonction publique fut d'emblée pensée comme un moyen d'établir des statistiques relatives au nombre des agents de l'État. En témoigne, par exemple, la présentation du projet d'ordonnance faite par M. Brasart à l'Assemblée générale du Conseil d'État en août 1945 :

« La Direction de la Fonction publique, qui jouera, auprès du président du Conseil futur, un rôle de conseil et d'avis, se propose un triple but :

Vous savez sans doute que le ministre des Finances, qui paie les fonctionnaires, ne saurait, à l'heure actuelle, évaluer leur nombre, je n'ose pas dire à quelques centaines de milliers près (je dirai volontiers à quelques dizaines de milliers...).

Cette Direction de la Fonction publique aura donc comme premier but de réunir une documentation sur la totalité des emplois de la Fonction publique et de s'occuper du statut des fonctionnaires, afin que lorsqu'une question de la Fonction publique viendra à être traitée, on ait immédiatement une documentation générale à jour.

Le deuxième but assigné à cette Direction de la Fonction publique sera de recruter certains personnels, en particulier les administrateurs civils et les secrétaires d'administration.

Enfin, la réforme de la Fonction publique impliquera nécessairement la réforme des méthodes, et ce sera le troisième but confié à l'activité de la Direction de la Fonction publique »²¹⁰¹.

En outre, cet objectif figure explicitement dans l'article 15 de l'ordonnance du 9 octobre 1945 :

« Art. 15. – Il est institué à la présidence du gouvernement une direction de la Fonction publique qui est chargée :

1° De préparer les éléments d'une politique d'ensemble de la fonction publics ;

2° D'établir ou de faire établir une documentation et des statistiques d'ensemble concernant la fonction publique ;

3° D'étudier toute proposition tendant à : a) Améliorer l'organisation des services publics ; Coordonner les règles statutaires particulières aux divers personnels de l'État et des autres collectivités publiques ; c) Aménager les principes de la rémunération et le régime de prévoyance de ces personnels »²¹⁰²

La création de cette direction fut donc à l'origine d'une évolution majeure de l'histoire de la statistique des fonctionnaires dont j'ai fait état plus haut : en vertu de

Roger GRÉGOIRE, « La sélection des cadres supérieurs des administrations centrales », dans *L'organisation dans les administrations publiques*, journées d'études du Comité National de l'Organisation Française des 17 et 18 mars 1944, Paris, CNOF, 1945, p. 179-186.

²¹⁰⁰ Maurice LAGRANGE, « L'État nouveau et les fonctionnaires [III] », *op. cit.*, p. 280.

²¹⁰¹ Exposé de M. Basart à l'assemblée générale du Conseil d'État le 23 août 1945, extraits reproduits dans : Guy THUILLIER, « Annexes », *La revue administrative*, vol. 48, Janvier 1995, p. 112-113 (document V).

²¹⁰² Ordonnance n°452283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la Fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile, *Journal Officiel*, 10 octobre 1945, p. 6378-6380 (citation p. 6380).

l'ordonnance du 9 octobre, la direction de la Fonction publique fut d'emblée chargée d'établir ou de faire établir des statistiques relatives à la Fonction publique.

Cela explique donc en premier lieu son rôle dans la réalisation et la publication du dénombrement décidé à l'automne 1945 et réalisé au début de l'année 1946, ainsi que sa volonté de voir réaliser un véritable recensement en 1947 pour disposer d'informations détaillées. Mais les conditions de cette création permettent aussi d'expliquer la publication, au même moment, de données sur la question par la direction du Budget dans le cadre de l'*Inventaire de la situation financière*²¹⁰³. Dans le texte même de l'ordonnance, à la suite du point 3 de l'article 15 cité *supra*, il était précisé :

« Le ministère des Finances participe à l'étude de tous les projets élaborés ou examinés par la présidence du gouvernement au titre du paragraphe 3° ci-dessus.

Le ministre des Finances signe ou contresigne tous les textes relatifs à la fonction publique ou aux fonctionnaires, qui ont des répercussions financières directes ou indirectes. »²¹⁰⁴

Les statistiques établies en 1946 témoignent d'une extension immédiate des rivalités entre les Finances et la Fonction publique sur le terrain du comptage des effectifs de l'État. On assiste en effet alors à une sorte de concurrence des expertises ministérielles sur la question du nombre des fonctionnaires, qui s'explique d'autant plus que l'Institut national des statistiques et des études économiques sera créé auprès du ministère de l'Économie nationale et non auprès de celui des Finances²¹⁰⁵. D'ailleurs, les statistiques établies sous la houlette de la direction de la Fonction publiques furent considérées par Roger Grégoire, qui en fut le premier directeur jusqu'en 1954, comme des arguments témoignant de l'activité de ses services : dans les rapports qu'il dresse après quelques années de fonctionnement, les dénombrements et recensements furent systématiquement cités²¹⁰⁶. En 1951 par exemple, il signalait que pour « satisfaire à ses obligations tendant à l'établissement d'une documentation relative aux personnels de l'État », la direction avait « pris l'initiative » de faire réaliser « selon ses directives » trois recensements détaillés du personnel en février 1946, mars 1947 et avril 1950²¹⁰⁷.

C'est en tant que directeur de la Fonction publique que Roger Grégoire joua à nouveau un rôle non négligeable dans la seconde étape du processus de construction de la fonction publique dans les premières années d'après-guerre : le statut. En 1951, il affirmait en effet que si le statut n'était pas dû à une initiative de sa direction, celle-ci avait pris « une grande part dans la mise au point du projet définitif qui devint la loi du

²¹⁰³ *Inventaire de la situation financière (1913-1946)*, *op. cit.*

²¹⁰⁴ Ordonnance n°452283 du 9 octobre 1945, *op. cit.*, *Journal Officiel*, 10 octobre 1945, p. 6380.

²¹⁰⁵ Voir la section « Consolider l'appareil statistique » *infra* p. 633 et suivantes.

²¹⁰⁶ Le dénombrement de 1946 et le recensement de 1947 sont ainsi cités dans un « Rapport sur l'activité de la direction de la Fonction publique depuis sa fondation », sans date [certainement 1948], CAC – 20040366-ART2.

²¹⁰⁷ Rapport sur le fonctionnement de la direction de la Fonction publique. Bilan d'activités 1954-1951 et perspectives d'avenir, par Roger Grégoire, Paris, 30 juin 1951, CAC – 20040366-ART1.

19 octobre 1946 » relative au statut général des fonctionnaires²¹⁰⁸. En effet, si le régime de Vichy avait déjà promulgué, en septembre 1941, un statut général des fonctionnaires civils de l'État codifiant la jurisprudence administrative dont beaucoup de dispositions était jugées « acceptables »²¹⁰⁹ en 1945, il n'avait jamais été mis en œuvre et certaines de ses « innovations d'inspiration autoritaires, tel le régime très restrictif des associations professionnelles de fonctionnaires »²¹¹⁰, avaient justifié son annulation par l'ordonnance du 9 août 1944. Ainsi, les réflexions autour d'un statut des fonctionnaires, bien qu'absentes des projets de la Résistance pour l'après-guerre²¹¹¹, furent envisagées très tôt : dès la fin de 1944 par la Fédération des fonctionnaires CFTC ; dès l'été 1945 par Michel Debré dans le cadre d'une éventuelle seconde partie des travaux de la mission provisoire ; dès le mois de décembre 1945 par les unitaires de la Fédération des fonctionnaires CGT ; puis en janvier 1946 par Roger Grégoire et la direction de la Fonction publique²¹¹².

Les modalités qui présidèrent tant à l'élaboration du statut qu'à sa mise en œuvre sont, elles aussi, bien connues²¹¹³ et souvent présentées avant tout comme une œuvre communiste. Secrétaire général du parti communiste français, principal parti de France à la Libération, Maurice Thorez avait déserté à l'automne 1939 et passé la guerre en URSS. Amnistié le 6 novembre 1944, de retour en France le 27 novembre 1944, il avait d'emblée prôné l'abandon de toute stratégie insurrectionnelle (*via* la dissolution des milices patriotiques), la participation des communistes au gouvernement et une contribution massive des ouvriers à la reconstruction en encourageant la « bataille de la production » lancée par le chef des unitaires de la CGT, Benoît Frachon, en septembre 1944. Fort d'un réel succès du PCF aux élections de l'Assemblée constituante du 21 octobre 1945 – les communistes y constituent le groupe le plus nombreux – Maurice Thorez fut nommé ministre d'État et chargé de la réforme administrative par de Gaulle le 21 novembre 1945, puis vice-président du Conseil des gouvernements Gouin,

²¹⁰⁸ Rapport sur le fonctionnement de la direction de la Fonction publique, 30 juin 1951, *op. cit.*, CAC – CAC_20040366-ART1.

²¹⁰⁹ Rapport n°II-821 au nom de la commission de l'Intérieur, de l'Algérie et de l'Administration générale, départementale et communale sur : I. Le projet de loi relatif au statut général des fonctionnaires ; II. Les propositions de loi : 1° de M. Yves Fagon et plusieurs de ses collègues portant statut général des fonctionnaires civils ; 2° de M. Jacques Grésa et plusieurs de ses collègues tendant à établir le statut général des fonctionnaires, par M. Yves Fagon, député, Assemblée nationale constituante, Annexe au procès-verbal de la séance du 17 septembre 1946, p. 6. Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1.

²¹¹⁰ SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT. DIRECTION DE LA DOCUMENTATION, « La réforme de la fonction publique. Deuxième partie : le Statut général des fonctionnaires », *Notes documentaires et études*, Série française. - CLXXIX, n° 832, 17 Février 1948, p. 3.

²¹¹¹ René BIDOUZE, « Le statut général des fonctionnaires (1946-2006) », *Cahiers de l'Institut CGT d'histoire sociale*, n° 99, Septembre 2006, p. 8.

²¹¹² Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 306-310.

²¹¹³ Voir, tout particulièrement, l'analyse très détaillée du processus d'élaboration puis de mise en œuvre du statut dans *Ibid.*, p. 308-327 ; voir aussi Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire », *La revue administrative*, vol. 48, Janvier 1995, p. 35-40.

Bidault, et Ramadier, jusqu'au départ des ministres communistes en mai 1947 (et à l'exception du cabinet Blum de novembre 1946 à janvier 1947)²¹¹⁴. Obtenir la responsabilité de la Fonction publique semble avoir fait partie des conditions posées à une participation des communistes au gouvernement, soulignant ainsi l'importance politique de la question au sortir de la guerre²¹¹⁵. Dans ses mémoires, revenant sur cette participation aux premiers gouvernements de l'après-guerre, Maurice Thorez présentait lui-même le statut comme sa principale réalisation :

« Chacun de nous s'était efforcé, dans sa sphère, de réaliser le maximum. (...) Quant à moi, j'avais élaboré, avec le concours des intéressés et de leurs organisations, le statut général de la fonction publique, comportant la reconnaissance du droit syndical ; la démocratisation du recrutement ; l'égalité des sexes ; des garanties en matière d'avancement ; le principe du minimum vital (aucun traitement ne pouvant être inférieur à 120% de ce minimum). »²¹¹⁶

Le statut fut élaboré sous la houlette du vice-président du Conseil et, si ce fut d'abord la vision communiste qui présida – Jacques Pruja, ancien résistant, communiste issu de la CGT qui, devenu conseiller de Maurice Thorez, fut « l'un des principaux rédacteurs du statut » – le comité de la réforme administrative créé en février 1946 fut largement consulté²¹¹⁷. Au fil de l'année 1946, les projets et contre-projets se succédèrent²¹¹⁸, amendés tant du fait d'exigences du MRP et de la CFTC que suite aux observations faites par le Conseil d'État et aux critiques formulées par la direction de la Fonction publique. En effet, Roger Grégoire avait jugé que le texte du premier projet présenté par

²¹¹⁴ Sur le retour en France de Maurice Thorez et son contexte politique, voir : Georgette ELGEY, *La république des illusions, 1945-1951*, édition refondue et augmentée, Paris, Fayard, 1993, p. 39 et suiv. ; Pascale GOETSCHER et Bénédicte TOUCHEBOEUF, *La Quatrième République, op. cit.*, p. 101-108 ; Jean-Jacques BECKER, « La gauche à la Libération », dans Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 2, XX^e siècle : à l'épreuve du pouvoir*, Paris, La Découverte, 2005, p. 400-415 ; sur les communistes, la CGT et la « bataille de la production », voir Annie LACROIX-RIZ, *La CGT de la libération à la scission de 1944-1947*, Paris, Éditions sociales, 1983.

²¹¹⁵ Selon la version publiée en 1996 d'une entrevue entre les journalistes Bernard Lefort et Jean Ferniot avec Maurice Thorez le 15 décembre 1945 : Bernard LEFORT, *Mes carnets secrets de la IV^e - L'aller et retour du Général, 22 août 1944-1^{er} juin 1958*, Paris, Le Seuil, 1996, p. 32-33 ; et d'après un entretien donné par Maurice Thorez à Georgette Elgey en 1963, cité par Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires, op. cit.*, p. 308 ; celui-ci avait été réalisé dans le cadre de l'écriture de Georgette ELGEY, *La république des illusions, 1945-1951, op. cit.* ; sur les carnets de Lefort comme « reprise » *a posteriori*, voir : Éric DUHAMEL, « Lefort Bernard, *Mes carnets secrets de la IV^e. L'aller et retour du Général (22 août 1944-1^{er} juin 1958)* », *Vingtième Siècle*, vol. 54, Juin 1997, p. 147-148.

²¹¹⁶ Maurice THOREZ, *Fils du peuple*, édition revue et mise à jour, Paris, Éditions sociales, 1970, p. 240-241.

²¹¹⁷ Giovanni FOCARDI, « La réforme qui n'a jamais eu lieu », *op. cit.*, p. 688.

²¹¹⁸ Voir, par exemple, le projet présenté sous la houlette du député MRP et dirigeant CFTC Yves Fagon : *Proposition de loi n°II-69 portant statut général des fonctionnaires civils*, présentée par MM. Yves Fagon, Cayol et les membres du groupe du Mouvement républicain populaire, Assemblée nationale constituante, Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juillet 1946 ; ainsi que le projet des députés communistes : *Proposition de loi n°II-173 tendant à établir le statut général des fonctionnaires civils*, présentée par MM. Gresa, Lamps, Albert Petit, Barthélémy et les membres du groupe communiste, Assemblée nationale constituante, Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juillet 1946. Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mfl.

le cabinet de Maurice Thorez était « à revoir entièrement »²¹¹⁹. Le projet de loi préparé par le gouvernement fut présenté le 27 août 1946 à l'Assemblée nationale constituante²¹²⁰. Son rapporteur général, le député MRP Yves Fagon²¹²¹ fit voter à l'unanimité le 5 octobre 1946 le texte qui devint la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, fruit d'un incontestable compromis politique, syndical et administratif²¹²².

Les principales dispositions du statut sont bien connues : citons, par exemple, la reconnaissance du droit syndical aux fonctionnaires (art. 6) ou la création des catégories hiérarchiques désignées par les lettres A, B, C et D (art. 24). Si ce statut nous intéresse ici particulièrement, c'est parce qu'avec la création d'une direction de la Fonction publique, il contribua alors à une unification de la fonction publique qui, de surcroît, aurait dû conduire à définir avec précision la notion même de fonctionnaire en droit administratif. L'enjeu était d'ailleurs perçu par les contemporains. En avril 1946, *l'Humanité* consacrait ainsi par exemple, dans une série sur le statut, un article à la nécessité de commencer « par définir les fonctionnaires et la fonction publique ». La disposition du projet Thorez visant à ne pas appliquer le statut aux agents des services industriels et commerciaux était alors jugée comme essentielle, notamment en vue d'une revalorisation : « la quantité ne doit pas nuire à la qualité »²¹²³. Dans son article premier, la loi du 19 octobre 1946 disposait ainsi que :

« Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des cadres d'une administration centrale de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'État.

²¹¹⁹ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *op. cit.*, p. 309-316 (citation p. 312).

²¹²⁰ *Projet de loi n°II-558 relatif au statut général des fonctionnaires*, présenté au nom de Georges Bidault, Président du gouvernement provisoire de la République, ministre des Affaires étrangères, par MM. Félix Gouin et Maurice Thorez, vice-présidents du Conseil [ainsi que par tous les membres du gouvernement], Assemblée nationale constituante, Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 27 août 1946. Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1

²¹²¹ *Rapport n°II-821*, par M. Yves Fagon, *op. cit.*, Assemblée nationale constituante, Annexe au procès-verbal de la séance du 17 septembre 1946. Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1.

²¹²² Comme les gouvernements successifs prirent soin de le souligner. Voir par exemple : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT. DIRECTION DE LA DOCUMENTATION, « La réforme de la fonction publique. Deuxième partie : le Statut général des fonctionnaires », *op. cit.*, p. 3-4 ; voir aussi : Jacques CHEVALLIER, « Le statut général des fonctionnaires de 1946: un compromis durable », *La revue administrative*, vol. 49, Janvier 1996, p. 7-21.

²¹²³ « Le statut des fonctionnaires. II. - Commençons par définir les fonctionnaires et la fonction publique », *L'Humanité*, 7 avril 1946, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1.

Il ne s'applique ni aux magistrats de l'ordre judiciaire, ni aux personnels militaires, ni aux personnels des administrations, services et établissements publics de l'État qui présentent un caractère industriel et commercial .»²¹²⁴

Comme l'expliquait Marcel Waline dans la cinquième édition de son manuel, devenu à l'occasion de cette édition son *traité élémentaire de droit administratif*, on ne se trouvait pas ici devant une véritable définition du « fonctionnaire » :

« En droit administratif, il n'y a pas une définition du fonctionnaire donnée par la loi. La loi (de Vichy) du 14 septembre 1941 avait dû procéder par énumération ; elle a d'ailleurs été déclarée nulle depuis la Libération. La loi du 19 octobre 1946 ne donne pas à proprement parler une définition du fonctionnaire, mais déclare s'appliquer "aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations, services et établissements publics de l'État qui présentent un caractère industriel ou commercial." La notion de fonctionnaire est certainement plus large : elle comprend les magistrats, les militaires de carrière, le personnel de direction des services commerciaux, et les fonctionnaires des départements et communes et de leurs établissements publics. »²¹²⁵

Pour le juriste, le passage d'une logique jurisprudentielle à une logique statutaire législative ne semblait donc ni changer, ni préciser la définition juridique du fonctionnaire, il poursuivait alors avec la même définition que dans les éditions précédentes de son traité :

« D'après l'opinion dominante aujourd'hui, tant en doctrine qu'en jurisprudence, *est fonctionnaire public toute personne au service d'une collectivité publique française qui participe de façon normale à la gestion d'un service public en régie, en occupant autrement que par intérim, un poste permanent compris dans les cadres administratifs.* »²¹²⁶

Le statut, s'il contribuait incontestablement à l'unification de la fonction publique et conformait le rôle de la direction de la Fonction publique, pour la constitution de statistiques d'ensemble sur la fonction publique notamment, ne régla donc en rien les difficultés relatives à la définition de la population que de telles statistiques visaient à recenser. Huit ans plus tard, dans un ouvrage publié alors qu'il quittait ses fonctions de premier directeur de la Fonction publique, Roger Grégoire préférait ainsi l'expression « agents de l'État » pour traiter des individus assujettis au « régime de la Fonction publique », les fonctionnaires n'en constituant alors qu'un sous-ensemble :

« Du point de vue juridique les agents de l'État se divisent en « titulaires » et « non titulaires ». La première catégorie – la plus nombreuse – comprend les magistrats, les officiers et sous-officiers de carrière, les fonctionnaires ainsi que les ouvriers titulaires de l'État. Dans les trois premiers cas, les principes généraux qui déterminent les droits et les obligations des intéressés sont fixés par une loi : lois du 20 avril 1883 sur l'organisation judiciaire ; - lois des 19-23 mai 1934 sur l'état des officiers, et du 30 mars 1928 relative au statut des sous-officiers de carrière ; - loi du 19 octobre 1946 portant Statut général des fonctionnaires. Dans le dernier cas, au contraire, le législateur n'est

²¹²⁴ Art. 1^{er}, Loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, *Journal officiel*, 20 octobre 1946, reproduit dans *La revue administrative*, vol. 49, Janvier 1996, p. 94-97.

²¹²⁵ Marcel WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e édition, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1949, p. 302.

²¹²⁶ *Ibid.*

intervenu jusqu'à présent que pour organiser au profit des intéressés un régime spécial de pensions, par la loi du 2 août 1949 ; leur statut reste défini par des textes réglementaires particuliers, d'où il est malaisé de dégager une vue d'ensemble. »

Le directeur de la Fonction publique ajoutait alors qu'à la lecture de l'article premier du statut, son « champ d'application » n'était finalement « pas clairement défini »²¹²⁷. Malgré son importance pour l'élaboration d'une politique d'ensemble de la fonction publique, le statut n'apportait finalement pas de grands changements pour ceux qui devraient élaborer le premier recensement des agents prévu pour 1947.

La réforme administrative, économies ou productivité ?

On l'a vu dans le chapitre précédent, les efforts entrepris dès 1945 concernant les réductions d'effectifs s'accompagnaient d'appels réguliers à une nécessaire réforme administrative : de la politique de révision des emplois créés sous Vichy et ses commissions de méthodes en 1945, à la création du comité de réforme administrative en février 1946, concomitante du lancement des compressions « à la hache ». Au premier abord, de tels discours pourraient sembler s'inscrire dans une logique incantatoire relativement classique : pour faire des économies substantielles, priorité entre toutes, il fallait mener une « réforme administrative » – sans que le contenu de celle-ci ne soit toujours explicité. On pourrait ainsi multiplier les exemples, de Robert Lacoste, député socialiste de Dordogne qui, en décembre 1945, affirmait que, si « le problème des économies » était « lié à celui de la réforme administrative », il ne fallait pas pour autant remettre « la recherche farouche de toutes les économies possibles à l'achèvement de la réforme administrative »²¹²⁸ ; à Yves Fagon, député MRP de la Seine qui, en août 1948, décrivait les principaux enjeux de la réforme administrative de la façon suivante :

« Tout le monde est d'accord sur la nécessité de la réforme administrative. Tout le monde sera d'accord, également, sur la nécessité d'un regroupement des services administratifs, conformément aux deux rapports que nous avons sous les yeux.

Nécessité de compression des effectifs, nécessité de suppression d'un certain nombre de services, nécessité de resserrement des locaux, ce sont là des aspects divers de la réforme administrative et aussi de cette grande question qui, pour certains d'entre nous, domine toute la réforme administrative elle-même, et dont a commencé à se préoccuper la commission de la réforme administrative de l'Assemblée : la réforme de la structure gouvernementale. »²¹²⁹

Au cours des premières années qui suivirent la Libération, une conception nouvelle de la réforme administrative commença toutefois à émerger. Entre continuité et renouveau des réflexions organisatrices, elle conduisit à une tentative de réorientation des objectifs vers la question du rendement des fonctionnaires, prémices à la notion de

²¹²⁷ Roger GRÉGOIRE, *La fonction publique, op. cit.*, p. 72.

²¹²⁸ Deuxième séance du dimanche 30 décembre 1945, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 31 décembre 1945, p. 590.

²¹²⁹ Séance du lundi 23 août 1948, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 24 août 1948, p. 6109.

productivité des services publics, dont la création d'un comité dédié à ces questions témoigne.

En effet, les réflexions organisatrices relatives à l'administration, qui n'avaient pas cessé sous l'occupation, se poursuivirent après la Libération. Lors de son troisième congrès national, organisé à Paris en septembre 1946, le comité national de l'organisation française (CNOF) consacra l'une de ses sections à l'« organisation dans les administrations publiques ». Un des rapports qui fut présenté, consacré à la question de la « rationalisation dans les administrations publiques », traitait de la question des économies en insistant sur le caractère insuffisant des réductions de crédits. Deux mois avant le vote de la loi du 23 décembre 1946 qui instaurerait la commission de la hache en vue de la suppression de 50 000 emplois de non titulaires, J. Dayre, ingénieur en chef du génie rural exposait ainsi la situation :

« Devant les difficultés techniques que comporte toute étude en profondeur, certains pensent qu'il suffirait d'agir sur les crédits, de donner pleins pouvoirs à un nouveau comité de la hache. Les administrations, amputées d'une partie de leurs crédits se réorganiseraient d'elles-mêmes.

Conception bien rudimentaire. C'est à peu près comme si l'on prétendait, dans l'industrie, faire baisser les prix de revient par la diminution des prix de vente.

Le système de la hache contraindrait peut-être les administrations pléthoriques à supprimer les *emplois* inutiles. Mais comment éliminer les *travaux* superflus ?

La plupart des gaspillages administratifs sont dus à l'ignorance du personnel, à l'insuffisance de la normalisation, à l'imperfection de la comptabilité publique, à la complication des procédures et des formalités, en un mot à une foule de vices techniques qu'il est impossible de corriger sans effort d'organisation. »

Suivait un certain nombre de préconisations relativement classiques du discours organisateur appliqué à l'administration publique. La réforme devait prendre exemple sur l'application de l'organisation scientifique du travail dans les entreprises privées. L'auteur insistait ainsi sur la « mesure des travaux administratifs » qui permettrait de réaliser des économies et d'accroître la rentabilité des services publics en ouvrant la voie à des « simplifications, des regroupements, des normalisations »²¹³⁰.

En outre, le climat politique de la seconde moitié des années quarante fut particulièrement propice à la diffusion d'une « révolution managériale » importée des États-Unis et inspirée par la « doctrine administrative » chère à Henri Fayol²¹³¹. Un ouvrage publié en 1941 par James Burnham sous le titre *The Managerial Revolution*,

²¹³⁰ J. Dayre, « La rationalisation dans les administrations publiques », 7^e section, 3, 3p. CNOF. Recueil : rapports présentés à l'assemblée générale. 3^e congrès national de l'organisation française, Paris, 16-19 septembre 1946 – BNF : 4 WZ 12252.

²¹³¹ Si l'on en croit Pierre Morin, « R. Braun, secrétaire général du Comité International de l'Organisation Scientifique, lors du cinquantième de la publication de la doctrine de Fayol [affirma que] : “Par une étrange ironie du sort, les conseillers américains venus en France après la Seconde Guerre mondiale, pendant la période de reconstruction et du Plan Marshall, pour aider au redressement industriel, enseignèrent aux dirigeants français ce que le Français Fayol avait publié trente ans auparavant en France” » : Henri FAYOL, *Administration industrielle et générale* [1920], *op. cit.*, p. XV.

traduit en français en 1947 sous celui de *L'ère des organisateurs*²¹³², constitua l'archétype de la « (re)découverte »²¹³³ des États-Unis par les industriels et hauts fonctionnaires français. Joseph Romano a bien montré que l'importation de la « révolution managériale » en France fut en partie le fruit de relations intellectuelles franco-américaines dans le contexte de la Guerre Froide. En effet, retraçant l'histoire de la diffusion française de l'ouvrage de James Burnham, il a souligné ce que celle-ci devait à l'initiative de Raymond Aron, le philosophe et journaliste étant à l'origine de la traduction de 1947 et de nombreuses recensions élogieuses du livre. Pour Joseph Romano, les relations entre les deux auteurs n'avaient rien de fortuit. D'une part, les liens entre Burnham (trotskyste « repenté » ayant offert ses services à l'OSS puis à la CIA) et Aron (intellectuel français particulièrement actif dans la lutte intellectuelle contre le communisme) s'étaient développés à travers le « Congrès pour la liberté de la culture », officine américaine destinée à la diffusion intellectuelle de l'anticommunisme en Europe. D'autre part, on retrouve Léon Blum parmi les promoteurs de l'ouvrage, dont il préfça la première édition. Si le leader socialiste était déjà promoteur des principes de la « doctrine administrative » au cours de l'entre-deux-guerres, Joseph Romano y voyait surtout le fruit de configurations singulières où, par anticommunisme, des « convertis de l'extrême gauche (anti-stalinienne) », des « représentants du camp social-démocrate (pour dire les choses rapidement) » et des « hommes issus des rangs de la droite » pouvaient s'allier²¹³⁴. Toutefois, bien qu'indispensable à la compréhension de la mise en place d'un contexte favorable à la diffusion de ces idées dans les milieux intellectuels, cette approche reste limitée car peu instructive sur les modalités pratiques de diffusion effective du « management » dans les milieux administratifs et économiques en France²¹³⁵. À ce titre, une étude menée par Marie-Laure Djelic sur une période qui dépasse un peu la nôtre, apporte des précisions importantes. Cette sociologue a en effet bien montré qu'entre l'après-guerre et les années 1960, « les acteurs et les institutions publics ont été le moteur de la modernisation et de la rationalisation de l'économie et de l'industrie françaises et de leur managérialisation progressive »²¹³⁶. À la faveur du Plan Marshall, certains acteurs publics français

²¹³² James BURNHAM, *The Managerial Revolution. What is Happening in the World*, New York, The John Day company, 1941 ; première traduction française : *L'ère des organisateurs*, préface de Léon Blum, Paris, Calmann-Levy, 1947.

²¹³³ Régis BOULAT, « Les patrons découvrent l'Amérique », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, p. 1034-1039.

²¹³⁴ Joseph ROMANO, « James Burnham en France : l'import-export de la "révolution managériale" après 1945 », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 2, 2003, p. 271-274.

²¹³⁵ En outre, les thèses de James Burnham ne faisaient pas l'unanimité chez les socialistes. En mai 1945, avant même sa traduction en français, André Philip qualifiait de « néo-fascisme (...) ce que James Burnham appelle "the managerial revolution" » : André FERRAT, *La république à refaire*, Préface d'André Philip, professeur à la faculté de droit de Lyon, Paris, Gallimard, 1945, p. 10 - La mention atteste toutefois d'une diffusion de cet ouvrage avant même sa traduction.

²¹³⁶ Marie-Laure DJELIC, « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État », *Politiques et management public*, vol. 22, n° 2, 2004, p. 2.

jouèrent ainsi un rôle majeur dans la diffusion du management, et cela, « dès 1946 » : « le Commissariat Général au Plan avait identifié les moyens d'accroître la productivité en France – par le transfert à grande échelle de la connaissance et des méthodes managériales des États-Unis vers la France »²¹³⁷, notamment à travers l'envoi d'experts aux États-Unis, afin de les former aux techniques américaines qu'ils pourraient ensuite diffuser eux-mêmes. Ces « missions françaises de productivité », préparées au cours de la période qui nous occupe ici, ne furent toutefois lancées qu'à partir de 1950, avec la création, entre février et juin, de l'Association française pour l'accroissement de la productivité et le Comité national de la productivité²¹³⁸. Pour Marie-Laure Djelic les préceptes modernisateurs du « management » ont donc été importés « en France par des acteurs publics et étroitement liés à l'État ». Plus encore, elle affirme que « l'on pourrait, en fait, affirmer que les acteurs de la modernisation au sein de l'administration publique française ont imposé au secteur privé français une révolution managériale »²¹³⁹. L'affirmation est cruciale : elle souligne – à l'image de l'importation des méthodes tayloriennes au cours de la Grande Guerre – une certaine précocité dans l'ouverture aux idées managériales des hauts fonctionnaires de l'immédiat après-guerre.

En outre, dès les premières années qui suivirent la Libération, des raisonnements en termes de productivité et de rendement commencèrent à pénétrer de façon plus importante l'administration. La création de nouveaux organismes qui, par leur composition, se trouvaient au croisement de la haute administration, de la recherche scientifique et de l'entreprise, y contribua beaucoup. Il s'agit en premier lieu de l'Institut technique des administrations publiques (ITAP), dont Jeanne Siwek-Pouydesseau a bien souligné le rôle d'« entrepreneur militant de la productivité administrative »²¹⁴⁰. Il s'agit d'une association fondée en juillet 1947 par Jean Milhaud, secrétaire général de la commission générale de l'organisation scientifique (créée par la CGPF en 1926 et devenue CEGOS en 1948²¹⁴¹) et par un groupe de « fonctionnaires

²¹³⁷ *Ibid.*, p. 8.

²¹³⁸ Sur ces questions, se reporter à Richard F. KUISEL, « L'américan way of life et les missions françaises de productivité », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, vol. 17, n° 1, 1988, p. 21-38 ; voir aussi (et surtout) les travaux de Régis Boulat : Régis BOULAT, « La productivité et sa mesure en France (1944-1955) », *Histoire & mesure*, XXI, n° 1, 15 Juin 2006, p. 79-110 ; Régis BOULAT, *Jean Fourastié, un expert en productivité*, *op. cit.* ; Régis BOULAT, « La productivité, moteur de la croissance », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, p. 968-973.

²¹³⁹ Marie-Laure DJELIC, « L'arrivée du management en France », *op. cit.*, p. 13.

²¹⁴⁰ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, « L'institut technique des administrations publiques, entrepreneur militant de la productivité administrative (1947-1968) », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, p. 711-719.

²¹⁴¹ Sur la CEGOS dans l'immédiat après-guerre, voir : Antoine WEEEXSTEEN, « La CEGOS », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, p. 1105 ; l'auteur a consacré une thèse (non publiée à ce jour) à l'action de Jean Milhaud : *Le conseil aux entreprises et à l'état en France : le rôle de Jean Milhaud (1898-1991) dans la CEGOS et à l'ITAP*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Patrick Fridenson, EHESS, Paris, 1999.

supérieurs » à la suite d'un voyage d'étude au sein du service organisation et méthodes de la trésorerie britannique, organisé par le secrétariat général au gouvernement en 1946. L'ITAP, que son secrétaire général replaçait dans la lignée des travaux de Fayol²¹⁴², se fixait pour principal objectif de contribuer à « accroître le rendement des administrations publiques » et « simplifier la machine administrative »²¹⁴³. De plus, il se proposait de communiquer les résultats de ses études, et ses préconisations à la commission administrative de l'Assemblée nationale et à la direction de la Fonction publique²¹⁴⁴. Un autre organisme, encore plus proche de cette dernière direction, fut créé quelques mois avant l'ITAP, afin de poursuivre les travaux de l'équipe « problèmes administratifs » de la Fondation Carrel : le Centre de recherches administratives (CRA), rattaché à la Fondation nationale des sciences politiques (elle-même été créée par l'ordonnance d'octobre 1945). Le projet de création d'un tel centre avait bénéficié de soutiens importants au sein de l'administration : ceux de la vice-présidence du Conseil d'État, du ministère de l'Éducation nationale et de la direction de la Fonction publique²¹⁴⁵. Il faut dire que le futur directeur du CRA était conseiller d'État, au même titre que le directeur de la Fonction publique qui, comme je l'indiquais plus haut, était lui-même un ancien membre de « premier rang », de l'équipe des « problèmes administratifs », dont les travaux avaient, d'ailleurs, abouti à la création de cette même direction... Créé entre novembre et décembre 1946²¹⁴⁶, le CRA avait pour objectif de mener des enquêtes et de rassembler des documents relatifs aux « expériences » et « innovations réalisées en matière administrative » en accordant une attention particulière à « l'extérieur, avec la volonté de tirer du dehors des enseignements ». Les rapports établis sur la base de ses travaux étaient transmis aux ministères concernés et aux commissions parlementaires. Si l'on en croit Henry Puget, en plus de leurs relations avec l'administration, ces divers organismes entretenaient aussi des contacts entre eux :

« Le Centre [CRA] est en liaison permanente avec l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris dont je dirige la Section de Droit Public. Il entretient de bonnes relations avec l'Institut Technique des Administrations Publiques et le Comité National d'Organisation Française, en insistant avec constance pour que soient évités les chevauchements de travaux et les cours sur des voies identiques qui seraient le témoignage de désarrois administratifs. »²¹⁴⁷

Les thématiques abordées restaient toutefois très proches. Le centre de recherches administratives dont, « faute de crédits », la majorité des rapports demeurait

²¹⁴² Jean MILHAUD, « Un mouvement et un centre de recherche [Chronique de l'ITAP] », *La revue administrative*, vol. 1, n° 1, Janvier 1948, p. 103-104.

²¹⁴³ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, « L'institut technique des administrations publiques (1947-1968) », *op. cit.*, p. 712.

²¹⁴⁴ Robert GARDELLINI, « Pour une politique d'organisation des Administrations Publiques », *La revue administrative*, vol. 1, n° 1, Janvier 1948, p. 92-98.

²¹⁴⁵ Luc ROUBAN, « Réformer l'État : Henry Puget... », *op. cit.*, p. 140.

²¹⁴⁶ *Ibid.*

²¹⁴⁷ Henry PUGET, « Le Centre de Recherches Administratives », *La revue administrative*, vol. 3, n° 13, Janvier 1950, p. 108.

dactylographiée ou ronéotypée²¹⁴⁸, publia ainsi, dans les cahiers de la FNSP, un volume consacré à *La modernisation des instruments de travail et des méthodes dans les administrations publiques*. Les rapports qui furent publiés concernaient notamment la mécanisation des travaux administratifs, les applications possibles de la photocopie et des microformes dans les administrations publiques, ou encore les services « organisation et méthodes » en France et à l'étranger²¹⁴⁹.

En outre, les travaux de ces organismes bénéficiaient d'une large diffusion par l'intermédiaire de *La revue administrative*. Cette « revue bimestrielle de l'administration moderne » prit, à partir de janvier 1948, la suite d'une éphémère revue intitulée *L'administration nouvelle*, fondée par Lucien Junillon et Jean-Émile Reymond. Fonctionnaire des PTT depuis 1926, le premier était un ancien résistant qui, secrétaire général de la commission des méthodes au sein de ce ministère en 1945, avait participé la même année à la mission provisoire de réforme de la Fonction publique et intégré le cabinet du président du gouvernement provisoire en 1946 (Félix Gouin) pour ensuite intégrer celui de Jules Moch entre 1946 et 1948, le suivant des Travaux publics au Affaires économiques puis à l'Intérieur. Le second, préfet de Corrèze en 1946, prit les fonctions de directeur du personnel et des affaires politiques au ministère de l'Intérieur en 1948. *L'administration nouvelle*, « revue mensuelle pour l'étude de l'organisation et des techniques administratives » ne parut que d'avril 1946 à juillet 1947, ses fondateurs avaient pour ambition de « faire pénétrer dans l'administration publique les principes, les méthodes, les procédés des entreprises modernes industrielles et commerciales : la responsabilité, le rendement, la rapidité d'exécution, l'esprit d'entreprise ». La revue disparut après six numéros, faute d'abonnés suffisants, et ses deux fondateurs, rejoints par Robert Catherine, alors chef de bureau au ministère de la Production industrielle, soutenus par le directeur du CRA et le ministère des Finances, fondèrent *La revue administrative*²¹⁵⁰. Henry Puget et Jean Milhaud figuraient tous deux au « comité de patronage de la revue » en qualité de directeur du CRA et de secrétaire général de l'ITAP²¹⁵¹. La revue se faisait l'écho des travaux de ces organismes à travers une section intitulée « organisation, techniques et méthodes » qui comportait deux à quatre

²¹⁴⁸ *Ibid.*

²¹⁴⁹ Henry PUGET, Paul POINDRON, René MARTIN, Jacques de DAMPIERRE, Renée LEVASSOR et André CANTEGREIL, *La modernisation des instruments de travail et des méthodes dans les administrations publiques*, Paris, Armand Colin, 1948.

²¹⁵⁰ « Avant-propos », *L'administration moderne*, n°1, avril 1946, cité par Guy THUILLIER, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, Droz, 1980, p. 279. Les informations biographiques qui précèdent sont tirées de cette publication et complétées, pour Lucien Junillon, par le *Dictionnaire des parlementaires français* accessible en ligne : http://www.senat.fr/senateur/junillon_lucien000225.html [lien valide le 29 janvier 2013].

²¹⁵¹ Aux côtés de MM. Champeix, conseiller de la République ; Chautant, inspecteur général des PTT ; Debré, maître des requêtes au Conseil d'État ; Fayol, chef du service de l'inspection des Finances ; De Fontenay, directeur de l'École Nationale d'Administration ; Gardellini, délégué général du centre national d'information économique ; Rives, directeur du Commerce intérieur ; et Waline, professeur à la faculté de droit de Paris, *La revue administrative*, vol. 1, n° 1, Janvier 1948, p. 1.

articles par numéro et dont l'objectif était de traiter des « problèmes d'organisation du travail administratif, d'allègement des formalités, de normalisation et d'équipement », ceux-ci étant considérés par le comité de direction de la revue comme étant « d'une importance majeure dans un programme de réforme administrative »²¹⁵². Une « chronique de l'ITAP » était publiée dans chaque numéro, Jean Mihaud se faisant l'écho des travaux et de la vie de l'institut, tandis qu'Henry Puget contribua régulièrement dans les pages consacrées à « la vie administrative à l'étranger » ainsi qu'aux chroniques (moins régulières que celle de l'ITAP) de l'Institut international des sciences administratives. Les travaux du CNOF étaient aussi abordés, Lionel Wurmser, inspecteur général à l'INSEE, consacrant par exemple un article à une rétrospective des travaux relatifs à l'administration menés par cet organisme entre 1936 et 1949²¹⁵³.

Le climat des premières années d'après-guerre fut donc très favorable à une pénétration importante des conceptions organisatrices parmi ceux qui, au sein de l'administration, étaient effectivement chargés des questions relatives au redressement financier et à la réforme administrative. Gabriel Ardant, dont j'ai exposé les conceptions concernant l'urgence financière dans le chapitre précédent, insistait autant sur la nécessité de faire des économies que sur l'insuffisance de celles-ci sans une réflexion plus globale sur le fonctionnement de l'administration. Dès le 18 juillet 1945 par exemple, il écrivait au ministre des Finances que si l'équilibre du budget constituait « un élément essentiel de tout plan de redressement financier », la réalisation d'un « programme d'économies » ne pouvait être que « la traduction financière d'une œuvre de réforme administrative » qui devrait s'inspirer de plusieurs idées parmi lesquelles il faisait figurer : la révision générale des dépenses publiques en fonction de leur utilité, la révision des méthodes de décision et de contrôle, la simplification administrative et les regroupements de services. Il formulait alors quelques principes que les organisateurs n'auraient certainement pas reniés : « la comparaison, systématique, organisée, du prix de revient et de l'utilité [devait] être faite dans tous les domaines où [s'exerçait] l'intervention de l'État », les réformes envisagées permettant alors d'améliorer « le rendement des services publics et d'en réduire la dépense sans diminuer les avantages dont bénéficie le public »²¹⁵⁴. Huit mois plus tard, lors de la première réunion du comité de la réforme administrative, le vice-président du Conseil lui-même exposa une conception de la réforme administrative qui posait deux séries de problèmes différents :

« - des problèmes actuels d'ordre financier qui sont de la compétence notamment des Commissions prévues par la loi relative au vote du budget pour l'exercice 1945, ainsi que des Commissions ministérielles chargées dans le cadre de la loi du 15 février 1946 de l'établissement de plans de licenciements et de dégagements.

²¹⁵² « Éditorial », *La revue administrative*, vol. 1, n° 1, Janvier 1948, p. 3-4.

²¹⁵³ Lionel WURMSER, « Les travaux de la commission des Administrations Publiques du C.N.O.F. (1936-1949) », *La revue administrative*, vol. 2, n° 12, Novembre 1949, p. 641-645.

²¹⁵⁴ Note de Gabriel Ardant pour le ministre sur une politique d'économies et de réforme administrative, 18 juillet 1945, CAEF, Fonds Privés, Gabriel Ardant, 5A182.

- des problèmes permanents de rationalisation des structures et des méthodes de travail des Services publics en vue d'accroître leur rendement »

Après avoir précisé que, selon lui, seule la seconde série de problèmes concernait le comité, Maurice Thorez proposa ensuite un échange de vue à ses membres durant lequel personne ne s'opposa à cette conception. Roger Grégoire se contenta alors de préciser que si l'examen des questions de rationalisation des structures relevait bien des compétences du comité de la réforme administrative, celui des questions de méthodes et de rendement devrait plutôt concerner des bureaux spécifiques à chaque ministère – bureaux impossible à mettre en place pour des questions de coût²¹⁵⁵. Le courant de l'année 1946 vit ainsi se multiplier les prises de positions relatives à la nécessité de penser la réforme administrative en termes de rendement plus qu'en termes de réductions forfaitaires de personnels. En dehors des hauts fonctionnaires ou des ministres, celles-ci pouvaient aussi être le fait de syndicalistes, tel le syndicat national des cadres de l'administration des contributions directes et du cadastre, dont la « commission d'études économiques, financières, fiscales et administratives » édita des brochures consacrées à « la reconstitution financière » à l'intention de l'Assemblée constituante, du président du gouvernement, du ministre des Finances, de l'Économie nationale et du directeur général des Contributions directes et du cadastre. Adressée au directeur de la Fonction publique le 15 avril 1946, celle sur *La réforme administrative* s'inspirait très explicitement des travaux de Fayol et proposait d'appliquer les principes énoncés dans *l'administration industrielle et générale*²¹⁵⁶ à l'ensemble de l'administration en prenant pour exemple celui des Contributions directes²¹⁵⁷. Roger Grégoire répondit dès le 17 avril qu'il transmettait cette « très intéressante brochure » au vice-président du Conseil et aux membres du comité de la réforme administrative²¹⁵⁸.

C'est dans ce contexte extrêmement favorable que naquit un nouvel organisme administratif entièrement dédié à la question : le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCE) institué auprès de la présidence du gouvernement par un décret du 9 août 1946, pris sur rapport du ministre des Finances Robert Schuman. En vertu de l'article 2 de ce décret, ce comité avait pour mission :

²¹⁵⁵ Procès-verbal de la séance tenue par le comité de la réforme administrative le 6 mars 1946, sans date ; note relative à la première séance du comité de la Réforme administrative, pour M. le vice-président du Conseil, chargé de la réforme administrative, sans date ni numéro [base du propos de Maurice Thorez lors de la réunion du 6 mars 1946], CAC, 20050029-ART18.

²¹⁵⁶ Henri FAYOL, *Administration industrielle et générale. Prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle : l'éveil de l'esprit public*, Paris, H. Dunod et E. Pinat, 1918.

²¹⁵⁷ SYNDICAT NATIONAL DES CADRES DE L'ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES ET DU CADASTRE, *La reconstitution financière. V. La réforme administrative*, Imprimerie Bellenaud, sans date. Communiquée au directeur de la Fonction publique par courrier du 15 avril 1946, CAC, 20050029 ART18.

²¹⁵⁸ Ce qu'il fit vraiment puisque ces documents figurent parmi les archives du Comité de la réforme administrative. Lettre n°724 RG/RS du directeur de la Fonction publique à Paul Dussaussois, Syndicat national des contributions directes et du cadastre, 17 avril 1946, CAC, 20050029 ART18.

« De rechercher puis de proposer les mesures propres à réaliser des économies dans le fonctionnement des ministères, des établissements publics, des collectivités locales, des sociétés ou organisations dans lesquels l'État possède une participation financière supérieure ou égale à 20% du capital social ainsi que des services ou organismes ayant bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du Trésor. »

Pour cela, comme en écho aux objections formulées par Roger Grégoire au CRA cinq mois plus tôt, l'article 3 prévoyait que le CCE fasse exécuter ses enquêtes, non par un personnel spécialement recruté à cet effet mais par des fonctionnaires du Conseil d'État, de la Cour des Comptes, des corps de contrôle et des administrations centrales des différents ministères. Ceux-ci seraient « commissionnés et [exerceraient] leurs pouvoirs au nom et par délégation du président du gouvernement », et disposeraient des « droits d'investigation les plus larges, tant sur pièce que sur place »²¹⁵⁹. L'arrêté du 2 septembre suivant qui en fixa la composition chargeait Gabriel Ardant des fonctions de secrétaire général du comité²¹⁶⁰. Comme l'a souligné Florence Descamps, la formulation des missions du CCE n'en faisait finalement que le « dernier-né d'une longue lignée des commissions d'économies budgétaires, inaugurée aux lendemains du premier conflit mondial. Et de fait, il aurait bien pu n'être que cela : une commission "de la hache" ou "de la guillotine" de plus ». Comme le précisait toutefois d'emblée l'historienne, c'était compter sans Gabriel Ardant, à l'origine de la création du CCE, « et les ambitions qu'il a su communiquer à son comité sur le coût et le rendement des services publics, nom qui résume à lui tout seul le projet de son auteur »²¹⁶¹. Je ne reviendrai pas ici sur la genèse du CCE et sur le détail de ses activités au cours de ses premières années d'existence, Florence Descamps en a déjà offert une analyse très complète à l'occasion du soixantième anniversaire de l'institution²¹⁶². Notons toutefois que Gabriel Ardant chercha d'emblée à focaliser les activités du CCE sur des enquêtes relatives aux questions de méthodes. Dans les premières instructions qu'il rédigea à l'intention des enquêteurs, il soulignait en effet que la nécessité d'une enquête générale sur le coût et le rendement des services publics, résultait à la fois :

- d'un besoin permanent de révision et d'adaptation de la « machine complexe » que constituait l'administration ;

²¹⁵⁹ Décret n°46-1786 du 9 août 1946 portant création d'un comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *Journal officiel*, 11 août 1946, p. 7117 – reproduit dans PRÉSIDENTICE DU CONSEIL, *État actuel des travaux du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*, Premier rapport, Paris, Imprimerie nationale, 1947, p. 5-6.

²¹⁶⁰ Arrêté du 2 septembre 1947, Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *Journal officiel*, 3 septembre 1946, p. 7632 – reproduit dans *Ibid.*, p. 6.

²¹⁶¹ Florence DESCAMPS, « La création du comité central d'enquête », *op. cit.*, p. 3.

²¹⁶² Florence DESCAMPS, « La création du comité central d'enquête », *op. cit.* ; à compléter, pour les périodes plus récentes par : Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, « Le comité central d'enquête jusqu'à la fin des années 1980 », *Revue française d'administration publique*, Hors-série, n° 5, 2007, p. 45-61 ; et Nicole de MONTRICHER, « Le comité d'enquête de 1989 à 2001 : conserver une compétence interministérielle », *Revue française d'administration publique*, Hors-série, n° 5, 2007, p. 63-80.

- d'une conjoncture particulière, née en partie des conditions de l'occupation, requérant une révision des méthodes administratives ;
- d'une impérieuse nécessité : celle du redressement budgétaire.

À ce propos, il précisait toutefois :

« Le décalage entre les dépenses et les recettes de l'État constitue enfin une raison impérieuse de revoir de près les économies réalisables. Précisons cependant qu'il ne s'agit pas seulement de rechercher des économies mais aussi d'améliorer le fonctionnement des services. Le public et les fonctionnaires eux-mêmes sont intéressés à ce qu'il n'y ait pas de désaccord entre les services rendus et le coût de ces services. Mais surtout dans certains cas la première préoccupation des enquêteurs devra être de discerner les conditions d'un bon fonctionnement des services d'un intérêt vital au sens propre du terme pour l'ensemble de la population ».

L'objectif premier des enquêteurs consistait donc en la détermination « aussi méthodique que possible du prix de revient et du rendement de chaque service » afin d'obtenir « que l'administration fonctionne le mieux possible et aux moindres frais »²¹⁶³. Le CCE fut toutefois très rapidement chargé d'éclairer en priorité les politiques de compressions. Lorsque Léon Blum prit les fonctions de président du gouvernement provisoire en décembre 1946, il adressa au président du comité d'enquête les instructions suivantes :

« En raison de l'intérêt que je porte au Comité que vous présidez, je viens vous confirmer dans la mission et les pouvoirs qui vous ont été confiés par mon prédécesseur. J'estime que cet organisme peut être un des meilleurs instruments de la réorganisation administrative du pays (...). Quant à la nature même de vos travaux, j'aimerais qu'ils prennent dans l'immédiat une orientation plus précise et particulière ? Au moment où le gouvernement vient de décider la suppression de l'emploi de 50 000 fonctionnaires, il serait bon que votre Comité vienne éclairer les services chargés de cette tâche afin d'éviter l'arbitraire, l'erreur, l'injustice pouvant résulter de la simple application d'un coefficient de réduction.

Dans ces conditions, il me paraît souhaitable que le travail de vos enquêteurs soit axé principalement durant les semaines qui viennent sur les questions de compressions d'effectifs. Il s'agirait d'obtenir d'eux des propositions concrètes à ce sujet dans un délai relativement bref, début février par exemple. »²¹⁶⁴

Comme on a pu le voir dans le chapitre précédent, Gabriel Ardant ne s'opposait en rien aux mesures d'assainissement de la situation financière prises depuis 1945, considérant même généralement qu'elles n'allaient pas assez loin. Il affirmait toutefois que l'identification des économies pour elles-mêmes n'entraînait pas dans le rôle principal du CCE. Bien que le comité ait effectivement contribué à l'éclairage des mesures de compressions décidées entre la fin 1946 et 1949, le secrétaire général rappela ainsi

²¹⁶³ Note IG1, Enquête générale sur le coût et le rendement des services publics. Objets et méthodes, sans date, CARAN, F60 939 - Le texte de cette première instruction est reproduit dans PRÉSIDENT DU CONSEIL, *État actuel des travaux du comité central d'enquête* [1947], *op. cit.*, p. 7-11.

²¹⁶⁴ Lettre du Président du gouvernement Provisoire de la République à Monsieur le Président du Comité Central d'Enquêtes sur le Coût et le rendement des Services Publics. Cour des Comptes, Paris, le 27 décembre 1946, CARAN, F60 939.

régulièrement cette position, jusque dans l'introduction au deuxième rapport du CCE, publié en 1948 :

« Il est nécessaire de bien situer au préalable le rôle du Comité central d'enquête par rapport à celui d'autres Comités qui ont pu être constitués au cours de l'année 1947. Encore que ses propositions visent souvent à la réalisation d'économies, ce n'est pas là l'objet exclusif du Comité central d'enquête. Il doit se préoccuper de toute mesure susceptible d'améliorer le rendement des services publics même si aucune économie n'en doit résulter.

Par conséquent, dans la mesure même où les Comités créés en 1947 ont utilisé les travaux du Comité central d'enquête, il ne s'agit que d'une suite partielle donnée à des propositions dont l'objet débordait le cadre des réductions budgétaires. »²¹⁶⁵

Une telle position était loin d'être isolée au sein de l'administration. Dans une communication au conseil des ministres datée du 11 février 1948, Roger Grégoire affirmait lui-même – après avoir cité un certain nombre de contradictions dans la politique de réduction des effectifs – que « dans bien des cas des économies pourraient être réalisées progressivement si des mesures de réorganisation, à première vue sans intérêt financier ou parfois même génératrice de dépenses pendant une période transitoire étaient entreprises »²¹⁶⁶. Dans un article publié en novembre, il poussa le raisonnement jusqu'à affirmer dans les colonnes de *La revue administrative*, qu'à l'idée de « réforme de la Fonction publique, il faut substituer celle d'une politique de la Fonction publique. Politique de patience et de ténacité »²¹⁶⁷. De telles déclarations se multiplièrent au cours de l'année 1948, jusque dans la presse où l'on retrouvait, par exemple, le juriste Maurice Duverger, devenu politologue et premier directeur de l'Institut politique de Bordeaux, qui affirmait dans *Le monde* que, finalement, « le problème administratif français [était] très simple à poser : il s'agit de faire prédominer le point de vue technique (c'est-à-dire le point de vue du rendement, de l'efficacité) sur les considérations politiques aussi bien que financières. Mais il devient très difficile à résoudre si l'on descend du plan des principes à celui des faits »²¹⁶⁸. De son côté, le député MRP de la Seine, Robert Lecourt rappelait dans *L'aube* que « des compressions forfaitaires et uniformes de crédits imposées indifféremment à tous les services [étaient] peut-être nécessaires pour équilibrer les budgets, mais ne constituent pas l'amorce de la moindre réforme. L'économie budgétaire ne peut être que la conséquence d'une réforme administrative ; mais il y a peu de chances pour qu'elle en soit la cause »²¹⁶⁹. Malgré un tel consensus, s'adressant en septembre 1948 au secrétaire d'État chargé de la Fonction

²¹⁶⁵ PRÉSIDENTE DU CONSEIL, *État actuel des travaux du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*, Premier rapport, Paris, Imprimerie nationale, 1948, p. 9-10.

²¹⁶⁶ Communication du directeur de la Fonction publique au conseil des ministres, Paris, 11 février 1948, CAC, 20050029-ART18.

²¹⁶⁷ Roger GRÉGOIRE, « Les données d'une Politique de la Fonction Publique », *op. cit.*, p. 15.

²¹⁶⁸ Maurice DUVERGER, « La réforme de l'administration, tâche nécessaire et difficile », *Le Monde*, 21 février 1948, Dossiers de presse de la FNSP, État et réformes administratives, 1945-1958, France 110 mfl.

²¹⁶⁹ Robert LECOURT, « Pas d'économies sans réforme administrative », *L'aube*, 10 décembre 1948, Dossiers de presse de la FNSP, État et réformes administratives, 1945-1958, France 110 mfl.

publique, Jean Biondi, Roger Grégoire dressait un double constat. Il notait d'abord le fait qu'une « opinion publique insuffisamment éclairée [réclamait] d'une manière de plus en plus pressante une diminution des effectifs des services de l'État », exigeant des « réductions massives ». Il relevait ensuite qu'après plus d'un an d'études « poussées » et « sérieuses » du CCE, « malheureusement, la plupart des conclusions de ce Comité n'ont jamais été traduites en décisions gouvernementales ». ²¹⁷⁰ La quasi-unanimité sur « le plan des principes », entrainait finalement en contradiction avec une autre priorité du moment, qui empêcha leur réalisation pleine et entière « sur le plan des faits » : celle de la réforme nécessaire du régime de rémunération des agents de l'État qui conduisit des décideurs, tant politiques qu'administratifs, pourtant de plus en plus éclairés, à réclamer des « économies massives ».

3. Revaloriser, reclasser et compresser : traitements et effectifs de 1946 à 1948

Les deux premières étapes de la réforme de la fonction publique de l'après-guerre, par leur objectif de mise en œuvre d'une politique d'ensemble de la fonction publique, avait créé une partie des conditions nécessaires à l'établissement d'un recensement des effectifs. La troisième étape le rendait souhaitable. En effet, le troisième grand chantier de réforme de la Fonction publique ouvert après 1945 concernait les traitements, et plus particulièrement leur revalorisation et la révision de leur hiérarchie à travers le reclassement. Il s'agissait d'une revendication forte et précoce des syndicats dès la Libération : dans un article paru en juin 1945 dans *La vie ouvrière* par exemple, Paul Delanque faisait du reclassement un présupposé à toute démocratisation d'un appareil administratif qui, après avoir donné « satisfaction à Vichy et aux occupants, ne [pouvait] plus maintenant donner satisfaction aux Français patriotes » ²¹⁷¹. Dans un contexte encore difficile pour les finances publiques, de telles mesures ne pouvaient qu'être parallèles à des réductions d'effectifs toujours perçues comme nécessaires.

Le relèvement des traitements de 1945 devait être suivi de mesures plus profondes destinées à améliorer les conditions de rémunération des agents de l'État. Le 11 avril 1946 une commission fut créée par décret à l'initiative de la direction du Budget et chargée d'étudier « l'ensemble des problèmes posés par la rémunération des fonctionnaires et de préparer un plan de reclassement de la fonction publique ». Cette « commission Coÿne » (du nom de son président, conseiller-maître à la Cour des comptes) était paritaire, composée de treize hauts fonctionnaires (dont les directeurs de la Fonction publique et du Budget) et de douze syndicalistes (dix CGT et deux CFTC).

²¹⁷⁰ Note RG/CG pour monsieur le secrétaire d'État à la présidence du Conseil chargé de la Fonction publique et de la Réforme Administrative, Paris, 1^{er} septembre 1948, CAC, 20050029-ART18.

²¹⁷¹ Paul DELANQUE, « Réforme démocratique et revalorisation de la fonction publique », *La vie ouvrière*, 21 juin 1945, Dossiers de presse de la FNSP, État et réformes administratives 1945-1958, France 110 mfl ; sur la nature et la précocité des prises de positions syndicales à ce sujet, voir Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, op. cit., p. 295-301.

Se fixant le double objectif du reclassement général et des revalorisations plus ponctuelles, la commission s'attela aussi à l'élaboration d'un minimum vital. Le gouvernement la « mit en sommeil » en octobre 1946 sans qu'elle ait pu « aboutir à des résultats très positifs » selon l'expression du directeur de la Fonction publique ; tout ce qui en ressortit fut l'accord sur un éventail des traitements nets allant de 1 à 8²¹⁷². De son côté, le statut général des fonctionnaires fut voté alors que la commission Coÿne cessait d'espérer aboutir. La question des rémunérations était traitée dans son titre III. Y étaient évoquées des échelles de traitement ainsi qu'une classification des emplois, le tout renvoyé à des décrets ultérieurs (art. 33 et 34). Surtout, le minimum vital refaisait son apparition dans l'article 32 :

« Le traitement fixé pour un fonctionnaire nommé à un emploi de début doit être calculé de telle façon que le traitement net perçu ne soit pas inférieur à 120% du minimum vital.

Le minimum vital est fixé par décret en conseil des ministres, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique et pour une durée de deux ans. Les décrets fixant le minimum vital seront soumis à la ratification du Parlement dans le délai d'un mois. Le minimum vital ne peut être modifié avant l'expiration de ce délai de deux ans que par une loi, également après avis du Conseil supérieur de la fonction publique.

Par minimum vital, il faut entendre la somme au- dessous de laquelle les besoins individuels et sociaux de la personne humaine considérés comme élémentaires et incompressibles ne peuvent plus être satisfaits. »²¹⁷³

En réalité la mesure ne fut jamais appliquée, les décrets devant fixer le minimum vital ne furent jamais ratifiés, moins du fait de la difficulté à l'établir (comme le rappelle André Tiano, un tel calcul a été réalisé par la CGT pour l'établissement de son « budget minimum vital »²¹⁷⁴) que des implications financières d'une telle mesure²¹⁷⁵. Malgré ce double échec, revalorisation et reclassement demeurèrent toutefois au cœur des préoccupations dans un contexte tel pour les finances publiques que les compressions restaient toutefois à l'honneur. Je ne détaillerai pas ici l'ensemble des modalités d'élaboration de ce que Roger Grégoire appela « la remise en ordre de 1948 »²¹⁷⁶ : l'histoire de la grille indiciaire finalement adoptée en 1948 est bien connue et cela nous éloignerait trop de notre objet²¹⁷⁷. Je noterai donc simplement avec André Tiano que

²¹⁷² Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, op. cit., p. 297 ; Roger GRÉGOIRE, *La fonction publique*, op. cit., p. 262.

²¹⁷³ Art. 32, Loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, *Journal officiel*, 20 octobre 1946, op. cit.

²¹⁷⁴ André TIANO, *Le Traitement des fonctionnaires*, op. cit., p. 76.

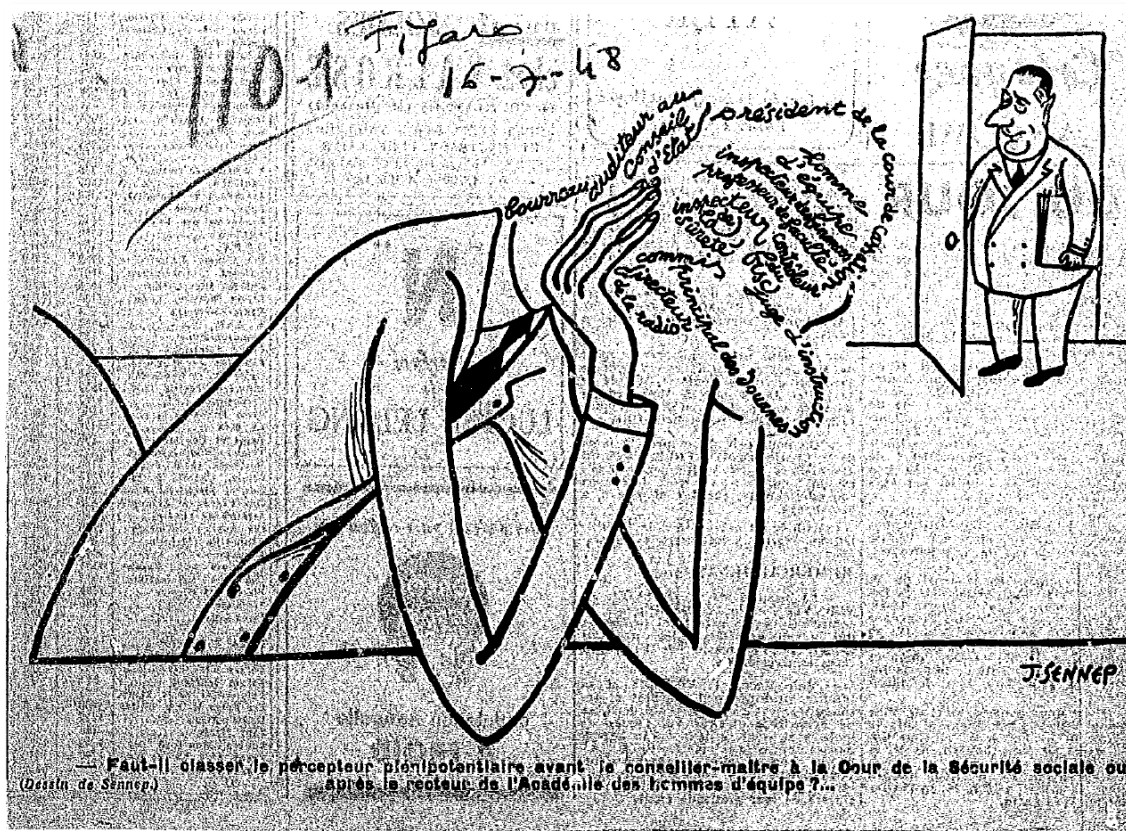
²¹⁷⁵ Roger GRÉGOIRE, *La fonction publique*, op. cit., p. 268-269 ; Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, op. cit., p. 299.

²¹⁷⁶ Reprenant ainsi l'expression du secrétaire d'État à la fonction publique, Jean Biondi, lors d'une allocution radiodiffusée à propos du reclassement, « "Une mise en ordre capitale pour la fonction publique a été réalisée" déclare M. Jean Biondi », *Le monde*, 11-12 juillet 1948, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1947-1954, France 114 mf2.

²¹⁷⁷ Pour une synthèse très claire et complète, on pourra consulter le chapitre 6 « La rémunération des fonctionnaires » dans Roger GRÉGOIRE, *La fonction publique*, op. cit., p. 245-293 qui traite de la politique des traitements des années 1930 à 1946 puis des mesures de revalorisation et de reclassement

« le trait caractéristique » de ce reclassement était « d'établir une corrélation entre le traitement de base pour tous les agents et le traitement de base minimum »²¹⁷⁸.

Illustration II. 2 : La complexité du reclassement vue par Sennep en juillet 1948



Légende : « Faut-il classer le percepteur plénipotentiaire avant le conseiller-maître à la Cour de la Sécurité sociale ou après le recteur de l'Académie des hommes d'équipe ?... » Source : dessin de Jean Sennep paru dans *Le Figaro*, 16 juillet 1948. Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1947-1954, France 114 mf2.

Au terme d'un processus très complexe de hiérarchisation de l'ensemble des emplois de la fonction publique les uns par rapport aux autres – illustré par le dessin de Sennep paru dans *Le Figaro* en juillet 1948 – la grille établissait alors une répartition selon un éventail allant de l'indice 100 à 185 pour la catégorie D ; 130 à 250 pour la C ; 185 à 360 pour la B et 225 à 800 pour la A²¹⁷⁹. Promise pour 1947, la grille indiciaire fut

prises entre 1946 et 1948. Voir aussi Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, op. cit., p. 294-301 qui donne plus de précisions que le précédent sur le rôle des syndicats, et adopte une position un peu plus critique sur le rôle de la direction de la Fonction publique ; enfin, pour une analyse approfondie de la question, André TIANO, *Le Traitement des fonctionnaires*, op. cit., reste la référence. Sur le reclassement de 1948, on consultera plus particulièrement le Chapitre II - Section I « Le traitement de base et les échelles de traitement », p. 71-81.

²¹⁷⁸ André TIANO, *Le Traitement des fonctionnaires*, op. cit., p. 74.

²¹⁷⁹ « Le reclassement des fonctionnaires établit une échelle hiérarchique allant des indices 100 à 800 », *Combat*, 13 juillet 1948, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1947-1954, France 114 mf2.

établie entre janvier²¹⁸⁰ et juillet 1948²¹⁸¹. L'application des revalorisations consécutives devait se faire en quatre « tranches de reclassement », une pour chaque année de 1948 à 1951²¹⁸². Ainsi, une loi du 27 février 1948 prévoyait une ouverture d'un crédit de 100 milliards de francs sur l'exercice de 1948 en vue de la réalisation de la première tranche de reclassement²¹⁸³. Ce qui nous intéresse plus précisément ici concerne le contexte dans lequel fut élaborée cette « mise en ordre » à travers la façon dont la question des effectifs fut, logiquement, placée au cœur des négociations.

Mieux payer des fonctionnaires moins nombreux ?

On l'a vu avec les travaux de François Perroux au début des années 1930²¹⁸⁴ : toute politique d'envergure concernant les traitements devrait supposer une connaissance chiffrée des effectifs concernés. Tandis que l'économiste soulignait les insuffisances de la statistique française en ce domaine en 1933, treize ans plus tard la situation avait beaucoup évolué. En effet, outre les difficultés persistantes concernant les finances publiques, la volonté d'élaborer une politique des traitements qui n'annulerait pas les efforts de compressions entrepris depuis la fin de la guerre explique en partie le volontarisme qui conduisit, d'abord à la réalisation du dénombrement de 1946, ensuite à celle du recensement prévu pour le premier trimestre 1947. Cela s'explique aussi par l'objectif que poursuivait la direction de la Fonction publique en participant à l'élaboration de la politique de reclassement. Pour cette direction de « création toute récente », il s'agissait de saisir cette « occasion de s'affirmer », en particulier face au ministère des Finances²¹⁸⁵. Une note relative à la politique de révision des traitements, certainement élaborée par la sous-direction du personnel civil et militaire au second semestre 1946 et destinée à l'ensemble des ministres, témoigne de la réussite de cette stratégie : l'analyse des marges de manœuvre concernant les traitements reposait alors sur l'étude des résultats du dénombrement des services publics mise en œuvre par la direction de la Fonction publique et l'INSEE, comparée aux résultats de l'enquête budgétaire réalisée pour l'inventaire Schuman :

²¹⁸⁰ Décret n°48-78 du 13 janvier 1948 relatif au classement hiérarchique des emplois permanents de l'État, *Journal officiel*, 14 janvier 1948, p. 434.

²¹⁸¹ Décret n°48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels civils et militaires de l'État relevant du régime général des retraites, *Journal officiel*, 11 juillet 1948, p. 6741.

²¹⁸² P.G., « Le reclassement des fonctionnaires », *Perspectives*, 26 novembre 1949, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1947-1954, France 114 mf2.

²¹⁸³ Loi n°48-337 du 27 février 1948 portant ouverture de crédits sur l'exercice 1948 en vue de la réalisation d'une première tranche du reclassement de la fonction publique (agents en activité ou en retraite) et de l'amélioration de la situation des victimes de guerre, *Journal officiel*, 28 février 1948, p. 2090-2092.

²¹⁸⁴ François PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires* [1933], *op. cit.*

²¹⁸⁵ Roger GRÉGOIRE, *La fonction publique*, *op. cit.*, p. 264.

« Ces remarques d'ensemble ont pour objet de mettre le gouvernement en son entier au courant du développement des effectifs des agents des services publics. Il est hors de doute qu'une diminution de ces effectifs doit intervenir ; elle n'est pas seulement souhaitable, elle est indispensable pour que, par les économies obtenues, puissent être gagées, en partie au moins, les dépenses supplémentaires à consentir pour l'amélioration du sort des agents des services publics. »²¹⁸⁶

On se trouve donc ici devant une véritable tentative de mise en œuvre d'une doctrine ancienne et si souvent énoncée : il fallait réduire les effectifs pour mieux payer les fonctionnaires. En effet, au cours des années 1946 à 1948, la certitude concernant la nécessité de faire le lien entre revalorisation des traitements et réduction des effectifs était de plus en plus répandue. Dans une thèse de doctorat en droit sur « l'évolution des traitements des fonctionnaires civils de 1914 à 1946 », soutenue au second semestre 1946, Michel Gautret en fit ainsi sa principale hypothèse de départ. Dès la première page de son introduction, sous-titrée « comment se pose le problème des traitements des agents publics des services civils », il dressait le constat suivant :

« Même en dehors du domaine économique où l'État n'a cessé depuis la guerre de 1914 d'étendre ses interventions, le nombre et l'importance des services publics se sont accrus régulièrement ; il en est résulté une augmentation continue du nombre des fonctionnaires. (...) Les frais qu'entraîne l'entretien de cette masse d'agents sont si énormes que la moindre amélioration de leur rémunération nécessite l'ouverture d'importants crédits. Il ne faut pas s'étonner, dès lors, de ce que les agents publics, en raison de l'importance de leur nombre, aient été toujours insuffisamment payés et que le niveau de leur rémunération ait été souvent commandé par la situation financière ».²¹⁸⁷

Partant de cette hypothèse, il considérait d'emblée qu'« aucune réforme des traitements publics » ne pourrait être menée à bien si elle n'était pas « liée au problème de la réduction des effectifs » – problème d'autant plus épineux pour le juriste qu'il impliquait de supprimer des services, qu'il supposait de transformer les méthodes et qu'il posait « la question du reclassement en dehors de la fonction publique, d'agents sans grande qualification professionnelle ». Au fil de son analyse, Michel Gautret ne mit toutefois à aucun moment en relation l'évolution des effectifs avec celle des traitements afin d'étayer cette hypothèse. Au terme de sa courte thèse, le juriste concluait, du fait du « développement du socialisme » (phénomène présenté « comme le plus marquant ») et de l'intervention de l'État dans la fixation des salaires ou le prélèvement fiscal, à un « rapprochement entre la situation des ouvriers et celle des fonctionnaires » :

« Sans doute les agents publics ont toujours eu et ont encore une situation plus stable et, en général, une retraite ; mais ces avantages continuent d'être compensés, en raison de l'importance de leur nombre, par l'existence de rémunérations plus faibles et par une diminution de l'écart entre les traitements extrêmes préjudiciables aux hauts et moyens fonctionnaires. »²¹⁸⁸

²¹⁸⁶ Note sans numéro, sans signature et non datée [postérieure à juin 1946 – dossier « révision des traitements 1946 »], CAEF, Fonds Budget, Sous-direction PCM, B18523.

²¹⁸⁷ Michel GAUTRET, *L'évolution des traitements des fonctionnaires civils de 1914 à 1946*, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit de l'Université de Paris, 1946, p. 1.

²¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 2 et 87.

Si l'absence de démonstration chiffrée solide par l'auteur pourrait conduire à considérer sa thèse comme une nouvelle manifestation de déclarations péremptoires associant réductions des effectifs à augmentations de traitements, elle témoigne en réalité d'une situation nouvelle. En dépit de la faiblesse de la démonstration, toute référence chiffrée aux effectifs n'était pas absente de la thèse. En effet, alors qu'il ne citait qu'à deux reprises des données illustrant l'augmentation du nombre des « fonctionnaires civils » – entre 1932 et 1936 (« les fonctionnaires civils passèrent en effet de 652.000 à 697.000 ») et entre 1936 et 1941 (« le chiffre global passera à 748.480, alors qu'il n'atteignait que 697.000 en 1936 ») – Michel Gautret disposait de données plus nombreuses couvrant la période 1914-1946, regroupées dans un tableau annexe intitulé « évolution du nombre des fonctionnaires » qui, compte tenu des erreurs relatives à l'attribution des sources, semble presque intégralement basé sur la brochure du SNS réalisée en 1944²¹⁸⁹. La thèse de Michel Gautret témoigne donc d'une diffusion de ces résultats à l'extérieur des « services internes » auxquels cette brochure « confidentielle » était destinée. De son côté, la faiblesse de l'argumentation relative au lien entre relèvement des traitements et nécessaire réduction des effectifs souligne l'existence d'un lieu tellement commun que le juriste ne semblait pas estimer devoir étayer son propos.

En effet, un tel rapprochement était très courant, tant à l'Assemblée que dans la presse. D'après *Le Monde* du 9 janvier 1946 par exemple, si Maurice Thorez défendait la réduction substantielle des effectifs en conseil des ministres, c'est parce qu'elle présentait, selon le ministre, le double avantage de permettre à la fois des économies budgétaires et une amélioration des traitements²¹⁹⁰. Dès le mois suivant, lors des débats parlementaires relatifs à la loi de compressions du 15 février, on retrouvait la même association d'idées. Tant du côté des députés MRP, tel Pierre Abelin, député de la Vienne, pour qui les réductions d'effectifs devaient permettre aux agents des services publics d'obtenir « enfin les conditions morales et matérielles qu'ils [méritaient] », que des députés communistes, tel René Lamps qui partageait la vision du ministre des Finances selon laquelle des compressions envisagées devait dépendre « la possibilité d'améliorer la rémunération des fonctionnaires »²¹⁹¹. Analysant le problème de la revalorisation des traitements dans *Une semaine dans le monde*, Jean Talence liait aussi les deux questions en recourant aux données statistiques tirées du dénombrement de 1946 afin d'identifier les réductions d'effectifs envisageables. Le journaliste ajoutait que pour financer la revalorisation des traitements, les syndicats de fonctionnaires étaient « prêts à collaborer à la recherche des compressions de personnel »

²¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 44, 56 et 88-89 - Voir la reproduction de ce tableau en annexe n°53, p. 783 ; SERVICE NATIONAL DES STATISTIQUES, *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*

²¹⁹⁰ « La réforme administrative », *Le Monde*, 9 janvier 1946, *op. cit.*

²¹⁹¹ Séance du vendredi 15 février 1946, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante*, 16 février 1946, p. 330.

nécessaires²¹⁹². Un an plus tard, cet argumentaire était toujours à l'honneur. Le 5 février 1947, le secrétaire général du gouvernement écrivait à l'ensemble des ministres, au nom du président du Conseil, afin de leur suggérer de réunir rapidement la commission chargée de faire appliquer les 50 000 suppressions prévues par la loi du 23 décembre 1946. Cette mesure était alors présentée comme une « étape importante du rétablissement financier dont [dépendait] en définitive la revalorisation de la fonction publique »²¹⁹³. Malgré les compressions réalisées entre 1946 et 1947 et le reclassement élaboré en 1948, cette situation perdura au cours des années suivantes. Fin juillet 1948 par exemple, René Courtin, professeur d'économie politique à la faculté de droit de Paris, ancien membre du Comité général d'études²¹⁹⁴, fit paraître dans *Le Monde* – qu'il avait contribué à fonder – un article relatif à la nouvelle échelle des traitements. Dans un propos visant à critiquer une échelle trop resserrée consacrant « l'écrasement de la hiérarchie », l'économiste rappelait que, dès avant la Première Guerre mondiale, « les observateurs déploraient le trop grand nombre de fonctionnaires et l'insuffisance de leurs traitements ». Il soulignait, prenant l'expérience Poincaré à témoin, que « l'ajustement des traitements peut n'être acquis que plusieurs années après le redressement financier »²¹⁹⁵.

Comme on a pu l'observer dans le chapitre précédent, le redressement des finances publiques figurait bel et bien encore à l'ordre du jour, tant parlementaire que gouvernemental. Dès lors, il s'agissait de mener une politique des traitements qui n'entre pas en contradiction avec la politique de compression menée jusque-là. Les données réunies au 1^{er} octobre 1949 pour la mise à jour de l'inventaire de la situation financière en témoignent²¹⁹⁶ :

²¹⁹² Jean TALENCE, « Revaloriser la fonction publique », *op. cit.* Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf1 ; participation annoncée dès le mois de février 1946 par Pierre Neumeyer, comme s'en faisait l'écho *Le Monde* : « Les compressions administratives. La loi des effectifs devant la fédération générale des fonctionnaires », *op. cit.* Dossiers de presse de la FNSP, Syndicats de fonctionnaires 1946-1958, France 114/4 t1.

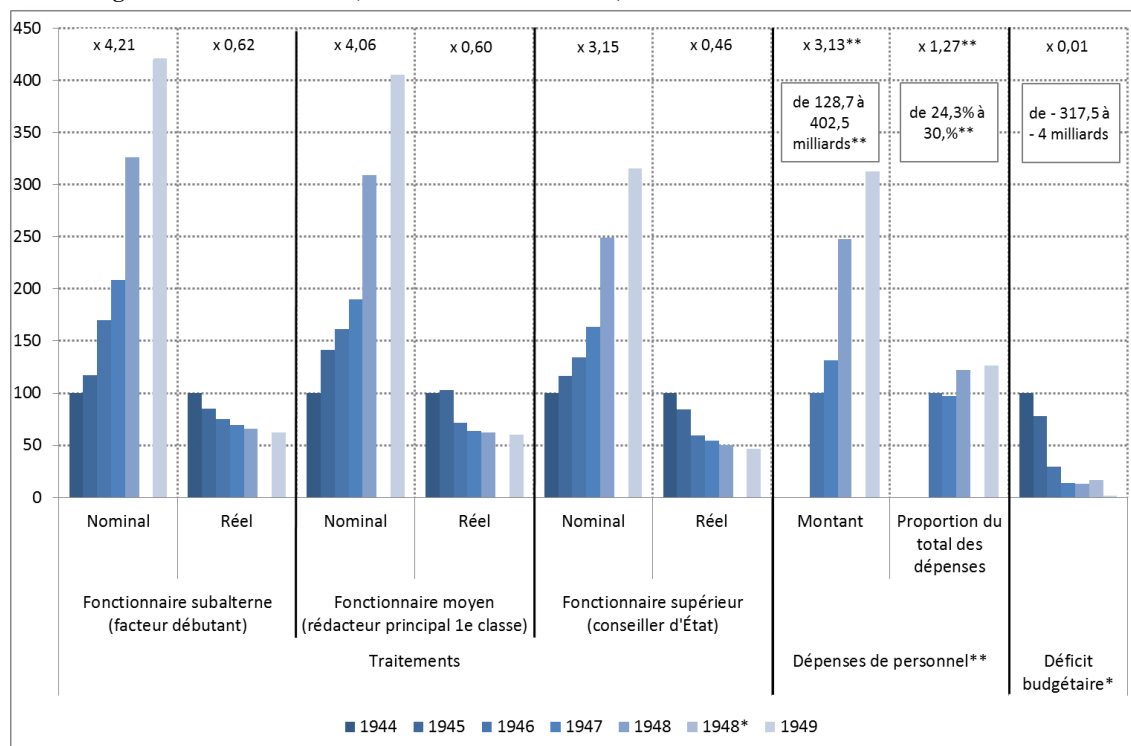
²¹⁹³ Lettre 524 SG du président du Conseil à messieurs les ministres, Paris, 5 février 1947, CARAN F60 979.

²¹⁹⁴ Richard F. KUISEL, *Le Capitalisme et l'État en France*, *op. cit.*, p. 286.

²¹⁹⁵ René COURTIN, « Les traitements des fonctionnaires. Les nouveaux tableaux consacrent l'écrasement de la hiérarchie », *Le Monde*, 25 juillet 1948, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1947-1954, France 114 mf2.

²¹⁹⁶ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, *Statistiques et documents pour la mise à jour de l'inventaire de la situation financière (publié en 1946)*. Annexe au projet de loi de finances pour l'exercice 1950 (déposé sous le n°8336 à la séance du 10 novembre 1949 de l'Assemblée nationale), Paris, Imprimerie nationale, 1949.

Graphique II. 19 : Évolution des salaires nominaux et réels des fonctionnaires, des dépenses de personnel et du déficit budgétaire de 1944 à 1949. (En indice base 1944 =100)**



Source : calculs réalisés d'après les tableaux « Situation des budgets des exercices 1913 à 1949 » (p. 3) ; « Dépenses budgétaires des exercices 1913, 1920, 1926, 1938, 1947, 1948, 1949 » (p. 4-5) ; « IV. Évolution de la rémunération nette des fonctionnaires » (p. 63) dans Ministère des Finances et des Affaires économiques, *Statistiques et documents pour la mise à jour de l'inventaire de la situation financière*, op. cit. – * Deux estimations (basse et haute) du déficit budgétaire sont proposées dans le tableau pour l'année 1948. ** L'évolution des dépenses de personnel ne concerne que la période 1946-1949 et la base de l'indice est 1946=100.

Les informations concernant les années 1946 à 1949 n'étaient pas présentées comme définitives mais comme « provisoires » (pour 1946, 1948 et 1949 par exemple) ou comme des « évaluations », sous certains aspects « incomplètes » (pour 1948 par exemple). Telles qu'elles sont représentées dans le graphique II.19, ces données, fournies aux députés en novembre 1949 en vue de l'examen du projet de loi de finances pour l'exercice 1950, nous offrent, non un tableau exacte de la situation tel que nous pourrions l'établir à partir des données corrigées par l'INSEE au cours des années qui suivirent, mais un bon résumé de la situation telle qu'elle était perçue au minimum par l'administration des Finances, le gouvernement et les parlementaires. Ce faisant, elles nous renseignent aussi sur leurs intentions en ce qui concerne la politique des traitements entreprise au cours des années 1947-1949. Dans un contexte de très forte inflation – la mise à jour de l'*inventaire de la situation financière* fait état d'une multiplication par près de sept de l'indice des prix de détail entre 1944 et 1949 – il s'agissait d'augmenter les traitements nominaux pour limiter la baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires et satisfaire à leurs revendications, tout en maintenant les objectifs de redressement financier et de maîtrise des dépenses. Comme le répétait à l'envi ministres des Finances et parlementaires depuis la Libération, toute velléité de

revalorisation des traitements imposait donc de réduire les effectifs, mais avant tout d'en connaître le volume afin d'évaluer le coût de telles mesures.

Dès la fin du mois de juin 1947, alors que le reclassement général était toujours en cours de négociation, le directeur du Budget adressa au ministre des Finances une longue note élaborée par ses services afin de porter à sa connaissance l'état des pourparlers entre les services de la direction du Budget et ceux de la direction de la Fonction publique à ce sujet. Cette note est très instructive en ce qui concerne les données sur lesquelles la direction du Budget basait son analyse de la situation et des projets de reclassements discutés. En dépit de la disponibilité, tant du dénombrement des agents des services publics effectué en janvier 1946, que de l'inventaire de la situation financière, établi lui aussi en 1946, la direction du Budget n'était pas capable de chiffrer de façon précise le coût des mesures de reclassement envisagées :

« Nos services ont essayé de chiffrer *l'ordre de grandeur* de l'augmentation de dépenses qui résulterait de l'adoption des divers plans de reclassement à l'étude. Ces évaluations ne peuvent évidemment qu'être très approximatives du fait que les tableaux de reclassement discutés ne portent que sur une fraction des effectifs et qu'il a fallu déterminer les compléments de la défense par des interpolations plus ou moins hasardeuses. »²¹⁹⁷

Si les statistiques relatives aux effectifs produites jusqu'ici avaient été suffisantes pour élaborer les plans de compressions des années 1946-1947, il en allait donc tout autrement en ce qui concerne le chiffrage d'un reclassement général des fonctionnaires – entendu au sens d'ensemble des agents de l'État. Bien que présentées comme des ordres de grandeur appelant de fortes réserves, les évaluations réalisées par ses services conduisaient, trois mois plus tard, François-Didier Gregh à alerter le ministre des Finances sur les très fortes répercussions budgétaires d'un reclassement général. Constatant par ailleurs la nécessité d'un relèvement promis de longue date par les ministres successifs, il insistait sur la nécessité de ne pas « compromettre tous les résultats de la politique de compression de dépenses dans laquelle le gouvernement [était] décidé à s'engager ». À ce titre, il concluait de la façon suivante :

« La revalorisation des traitements ne pourrait donc être réalisée pour l'année 1948 que dans la mesure des disponibilités dégagées par les économies en cours de réalisation et notamment par la réduction des effectifs »²¹⁹⁸.

La direction de la Fonction publique ne partageait pas totalement les vues de celle du Budget : dans une note de novembre 1947, la réduction du nombre des fonctionnaires était alors citée comme un moyen de réduire le coût d'un inévitable plan de reclassement dont il ne fallait pas « attendre des résultats suffisants, au moins dans un

²¹⁹⁷ Note du directeur du Budget pour le ministre. Reclassement général des fonctionnaires et mesures provisoires d'attente au 1^{er} juillet 1947, 26 juin 1947, CAEF, Fonds Cabinets, 1A407.

²¹⁹⁸ Note IIII3 du directeur du Budget pour le ministre, au sujet du reclassement de la Fonction publique dans le cadre du budget de 1948, 22 septembre 1947, CAEF, Fonds Cabinets, 1A407.

délai réduit »²¹⁹⁹. La politique des compressions fut toutefois rapidement remise à l'honneur, à l'occasion du « plan Meyer » de stabilisation et de lutte contre l'inflation.

Réduire les effectifs pour lutter contre l'inflation

La fin de l'année 1947 fut particulièrement difficile à de nombreux points de vue. Financier d'abord, avec une inflation qui atteignit des sommets (la hausse des prix de détail fut de 64% en 1946 et 60% en 1947²²⁰⁰). En outre, les dernières négociations du Plan Marshall incitaient fortement les autorités françaises à redoubler d'efforts pour stabiliser la situation financière et monétaire²²⁰¹ dans un contexte de très fortes revendications salariales. Celles-ci se manifestèrent, notamment, par de nombreuses grèves du secteur privé tout au long de l'année, qui se généralisèrent en novembre-décembre 1947, et furent suivies de l'éclatement de la CGT²²⁰².

Michel Margairaz a bien montré que la préparation du plan de stabilisation financière avait été lancée dès le mois de septembre 1947, sous les auspices du ministre des Finances, bien décidé à réaliser l'équilibre du budget ordinaire pour 1948, et de Jean Monnet, pour qui le financement du plan de modernisation et d'équipement devait reposer en grande partie sur l'aide attendue du plan Marshall. Celle-ci était elle-même conditionnée par un effort substantiel de redressement financier. Jean Monnet avait ainsi obtenu de Robert Schuman et Paul Ramadier la création d'une « commission du bilan national » auprès du commissariat général du Plan (CGP) qui commença ses travaux dès le début du mois de septembre²²⁰³. Outre des membres du CGP – son président, le commissaire général Jean Monnet, son rapporteur Pierre Uri et son secrétaire Jean-Pierre Delcourt (tous deux chargés de mission) – elle comprenait des hauts fonctionnaires (François Bloch-Lainé, alors directeur du Trésor aux Finances ; Louis Rosenstock-Franck, directeur des Prix à l'Économie nationale ; André Boulloche, directeur du cabinet du président du Conseil ; Jean Saltes, sous-gouverneur de la Banque de France) et des représentants syndicaux (Pierre Le Brun pour la CGT ;

²¹⁹⁹ Note relative à la revalorisation et au reclassement des traitements des fonctionnaires, 26 novembre 1947, CAEF, Fonds Cabinets, 1A407.

²²⁰⁰ Michel-Pierre CHÉLINI, *Inflation, État et opinion*, op. cit., p. 5 ; données établies d'après : INSEE, *Annuaire rétrospectif de la France (séries longues) : 1948-1988*, Paris, Imprimerie nationale, 1990, p. 286.

²²⁰¹ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, op. cit., p. 943 et suiv.

²²⁰² Annie LACROIX-RIZ, *La CGT de la libération à la scission de 1944-1947*, op. cit., p. 327-362 ; Éric MÉCHOULAN, « Le pouvoir face aux grèves "insurrectionnelles" de novembre et de décembre », dans Serge BERSTEIN et Pierre MILZA (dir.), *L'année 1947*, Paris, Presses de Sciences po, 2000, p. 389-408 ; Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, « Les grèves de fonctionnaires sous la IV^e République », op. cit. indique que « durant le printemps et l'été 1947, les fonctionnaires, occupés au reclassement, restèrent relativement calmes » tandis qu'à la fin de l'année « à l'initiative de syndicats ou de fédérations de la CGT tenus par des communistes, des mouvements éclatèrent dans les services municipaux de la région parisienne et aux PTT, en liaison avec les autres salariés » (p. 537).

²²⁰³ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, op. cit., p. 943-945.

Martial Brousse pour la Confédération générale agricole ; Pierre Ricard pour le CNPF)²²⁰⁴. L'existence même de cette commission devait permettre « d'occulter "l'ingérence" » des États-Unis dans la politique financière de la France²²⁰⁵. Surtout, les résultats de ses travaux devaient provoquer une sorte de choc psychologique, parmi les décideurs autant que dans l'opinion, pour justifier une politique d'assainissement financier. Les témoignages recueillis par François Fourquet à ce propos sont édifiants. Pour le chef de la division technique du Plan, Étienne Hirsh²²⁰⁶, « c'était un peu une opération d'esbroufe » qui devait permettre d'obtenir des résultats : « la commission du bilan a permis de mouiller tous ceux qui devaient participer à la décision ». Chargé de mission auprès du Plan, Jean Gavanier affirmait, quant à lui, à propos de l'élaboration du bilan, que « ce n'était pas vraiment du travail statistique, c'était de l'investigation presque policière à partir de quelques petits trucs, du bricolage ». François Bloch-Lainé, qui avait présidé la sous-commission « secteur public » de la commission du bilan, fut encore plus explicite :

« J'ai été sensible, comme tout le monde, à l'opportunité de la démarche ; il fallait justifier la nécessité d'un effort exceptionnel pour combler le "gap inflationniste", ce qui était une vue de l'esprit, mais c'était commode : le trou à boucher, ç'a toujours été le discours des financiers pour justifier les efforts. La commission du bilan a totalement été menée en bateau par le Plan. Moi, j'étais complice parce que je savais à quoi je voulais que ça aboutisse ; mais les gens des syndicats, et surtout ceux du patronat, n'ont pas compris grand-chose aux documents qu'on leur présentait et se sont trouvés devant une conclusion immédiatement exploitée par René Meyer pour faire le prélèvement exceptionnel. Par conséquent, ç'a été un coup d'esbroufe (...). Mais ç'a été une étape psychologique et politique importante, parce que c'est la première fois qu'on a fait reposer une pratique sur un raisonnement de cette espèce. »²²⁰⁷

Remis au gouvernement mi-décembre 1947, ce rapport qui, selon Jean Monnet, mettait en évidence les « déséquilibres fondamentaux » de l'économie française, soulignait donc l'ardente nécessité de lutter contre l'inflation et de mettre en œuvre une politique de stabilisation²²⁰⁸. Il chiffrait le « déficit inflationniste » à 365 milliards de francs, offrant de belles unes à la presse – « 1 milliard de déficit par jour » pour *France-*

²²⁰⁴ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT, *Perspectives des ressources et des besoins de l'économie française au cours du premier semestre de l'année 1948*, Rapport présenté au gouvernement au nom de la commission du Bilan national, décembre 1947.

²²⁰⁵ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie*, op. cit., p. 943.

²²⁰⁶ Ingénieur des Mines, de 1940 à 1944 il avait été directeur adjoint de l'armement des FFI à Londres et Alger et collaborateur de Jean Monnet à l'approvisionnement en 1945.

²²⁰⁷ François FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 83-84 et 90-91 - (ouvrage construit sur la base de témoignages et d'entretiens avec 28 acteurs principaux de l'histoire du bilan national, du Plan et de la comptabilité nationale).

²²⁰⁸ Jean MONNET, « Lettre d'envoi à Monsieur le président du Conseil des ministres et à Monsieur le ministre des Finances et des Affaires économiques », Paris, 13 décembre 1947, CGP, *Perspectives des ressources et des besoins de l'économie*, op. cit.

Soir – qui fit un remarquable écho au rapport²²⁰⁹. Entre-temps, Robert Schuman avait succédé à Paul Ramadier à la présidence du Conseil, le ministre des Finances laissant alors sa place au radical René Meyer, proche collaborateur de Jean Monnet pendant la guerre²²¹⁰, ancien commissaire général aux Affaires allemandes et autrichiennes, qui saisit très rapidement cette occasion. Dès 19 décembre 1947, le ministre des Finances déposa à l'Assemblée nationale un projet de loi « autorisant un prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation » en demandant sa discussion en urgence²²¹¹. D'inspiration keynésienne, le plan « d'ajustement libéral » élaboré par René Meyer ne se focalisait pas seulement sur les finances publiques²²¹² et « ne se contentait pas de constater la lourdeur du déficit budgétaire »²²¹³. Il s'agissait en effet « d'engager une configuration améliorée de toute la politique conjoncturelle : équilibre du budget, progression salariale, politique des prix, régulation du crédit et des changes »²²¹⁴. Pour ce qui nous occupe ici, les projets de René Meyer concernant les finances publiques – ceux que Jean Monnet et la commission du bilan influencèrent le plus²²¹⁵ – eurent pour conséquence directe de réactiver les débats relatifs à la réduction des effectifs et d'entraîner la reprise des compressions de personnels.

Le 19 décembre 1947, René Meyer présenta aux députés « les lignes générales » de la politique que le gouvernement entendait mener dans le domaine économique et financier. Introduisant son propos en citant largement le rapport de la commission du bilan, il insistait lourdement sur le danger que faisait peser l'inflation sur tous les efforts entrepris depuis la Libération pour accroître la production et rétablir la situation budgétaire. Ces derniers s'étaient traduits, selon le ministre des Finances, par une augmentation continue du taux de couverture des dépenses par les recettes :

« La réduction du déficit a été continue. Le rapport des recettes aux dépenses totales a été de 40,9% seulement en 1945, de 70,2% en 1946 ; il passera en 1947 aux environs de 88%, et le déficit de l'exercice 1947 sera de 100 milliards inférieur à celui de 1946 ».

Le déséquilibre des finances publiques restait toutefois l'une des causes de l'inflation qu'il fallait combattre car un « déficit important » subsistait, en partie du fait de « l'insuffisance des économies dans les dépenses de l'État ». À ce titre, malgré

²²⁰⁹ Selon Pierre Uri, rapporteur de la commission, qui ajoutait « l'impact a été considérable. Et c'est ça qui a permis, vraiment, de faire la stabilisation : car les gens avaient été frappés ; ils étaient mûrs », François FOURQUET, *Les comptes de la puissance, op. cit.*, p. 81-83.

²²¹⁰ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie, op. cit.*, p. 994.

²²¹¹ Première séance du vendredi 19 décembre 1947, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 20 décembre 1947, p. 5923 et 5929.

²²¹² Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie, op. cit.*, p. 994-1020.

²²¹³ François CARON, « Le plan Mayer : un retour aux réalités », *Histoire, économie et société*, vol. 1, n° 1-3, 1982, p. 424.

²²¹⁴ Michel-Pierre CHÉLINI, *Inflation, État et opinion, op. cit.*, p. 463.

²²¹⁵ Michel Margairaz souligne ainsi que « l'effort de stabilisation financière » entrepris par René Meyer « repose très largement sur les travaux de la Commission du Bilan et les suggestions de Jean Monnet », *L'État, les finances et l'économie, op. cit.*, p. 1005.

d'incontestables « efforts de réductions », il fallait aller plus loin et le consensus politique était toujours d'actualité, comme en témoignent, tant le propos du ministre que les réactions qu'il suscita :

« Le comité de la hache a fonctionné : il a supprimé 50 000 emplois. (*Mouvements divers.*) Le comité de la guillotine a fonctionné. Pour autant que je sois informé – et le ministre des Finances doit l'être puisqu'il est seul à contresigner les décrets qui expriment les décisions de ce comité – il a supprimé à ce jour 6 599 emplois, dont quelques-uns ce matin même (*Sourires.*).

M. Louis Rollin [député du parti républicain de la liberté (PRL)²²¹⁶ de la Seine] C'est dérisoire !

M. le ministre des Finances et des Affaires économiques. J'entends que ces efforts, comme il fallait s'y attendre, sont diversement appréciés. Je considère en ce qui me concerne, que chaque méthode a apporté des résultats, mais qu'on peut les juger à la fois incomplets et insuffisants.

Je suis partisan d'essayer une méthode nouvelle. Je demanderai à M. le président du conseil d'inviter chacun des membres du gouvernement à prendre parti sur la question suivante : il y avait, en 1938, dans les services centraux et dans les services régionaux de chaque ministère un certain nombre de fonctionnaires. Il en existe aujourd'hui, dans les mêmes services, un nombre plus élevé. (*Applaudissements sur de nombreux bancs à gauche, au centre et à droite.*) À quelles tâches nouvelles correspond cette augmentation ? (...)

M. Jacques Duclos [député communiste de la Seine] Il faut du spectaculaire.

M. le ministre des Finances et des Affaires économiques. Il faut savoir quels services doivent être maintenus et supprimés (*Applaudissements sur divers bancs à gauche, au centre et à droite.*)²²¹⁷

Le projet de loi instituant un « prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation » fut discuté en urgence dès le lendemain. Si la question des effectifs ne figurait pas au cœur des débats, celle-ci était bien présente à l'esprit des députés et du gouvernement²²¹⁸. Il s'agissait ainsi d'un argument pour les députés de droite, opposés à l'augmentation de la fiscalité proposée par le ministre des Finances. Pour Édouard Frédéric-Dupont par exemple, député PRL de la Seine, « le mal de la France » était simple : il s'agissait « de la lassitude de travailler pour un État qui réclame toujours sans se réformer jamais ». Il fustigeait alors l'augmentation des surfaces occupées par des locaux administratifs à Paris et une augmentation des effectifs, « inconcevable, alors que la France appauvrie a perdu les deux tiers de sa fortune », qu'il chiffrait à « 600 000 fonctionnaires de plus ». De son côté, le député du Calvados, fondateur du PRL, regrettait que le gouvernement réponde « fiscalité, fiscalité encore, fiscalité toujours » à une situation qui aurait nécessité des « économies massives, héroïques », conduisant à passer, après la hache et la guillotine, aux « explosifs » ou à la « bombe atomique ! ». Mais la question était aussi soulevée par les députés communistes, tel Jacques Duclos qui – toujours favorable aux compressions à condition qu'elles ne soient pas menées

²²¹⁶ Sur le PRL, « seul parti important à se revendiquer de droite » dès 1945, voir le chapitre 9 « The Parti Républicain de la Liberté » dans Richard VINEN, *Bourgeois Politics in France, 1945-1951, op. cit.*, p. 115 - 136.

²²¹⁷ Première séance du vendredi 19 décembre 1947, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 20 décembre 1947, p. 5925-5926.

²²¹⁸ Première séance du samedi 20 décembre 1947, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 20 décembre 1947, p. 5971 et suiv.

« davantage sur des bases politiques que sur des bases techniques » – s’interrogeait sur la capacité du gouvernement de « troisième force » à mener de réelles économies :

« Malgré ce que l’on nous a dit, hier, sur les travaux de la commission de la hache, malgré ce que l’on nous a dit sur les décisions récentes de la commission de la guillotine et sur les plans du gouvernement pour parvenir à des compressions de dépenses nous n’avons guère confiance. (...) Hélas ! nous savons déjà, par une longue expérience, que l’on comprime souvent les postes qui sont sans emploi. »²²¹⁹

Le débat se poursuivant les jours suivant, la question des effectifs fit ensuite l’objet de quelques querelles de chiffres : le député MRP de Charente réclamait, au nom du groupe des indépendants d’action sociale, la réduction d’un million de fonctionnaires. Le député PRL de la Seine contestait la réalité des suppressions par la hache et la guillotine, essentiellement opérées selon lui sur des emplois vacants. Cela conduisit le ministre des Finances à réaffirmer l’importance des suppressions d’emplois réellement occupés du fait des travaux de la guillotine qui devaient permettre d’atteindre un total supérieur aux 50 000 obtenus par la commission de la hache²²²⁰. Les radicaux n’étaient pas en reste. Pour le député de Haute-Marne Jean Masson, il y avait, « incontestablement, dans ce pays, 500 000 fonctionnaires à supprimer », surtout si le gouvernement entendait procéder au reclassement. Pour assurer la faisabilité d’un retour au volume des effectifs d’avant-guerre, il recourait aux chiffres du dénombrement de 1946 :

« Car, messieurs, on a lancé parfois à la légère des chiffres inexacts et largement exagérés sur le nombre des fonctionnaires de ce pays. Voici ce que l’on trouve dans ce document officiel : En 1930, le personnel civil des administrations était de 697.000 fonctionnaires. En 1941, il était de 798.000. Il est passé, au 31 janvier 1946, à 1 million 500.000, sans qu’on tienne compte, dans ce chiffre, du personnel des industries nationalisées. »

Ce faisant, il prenait toutefois quelques libertés avec les données du dénombrement. Il rapprochait en effet le nombre des agents civils de l’État en 1936 et 1941, de celui de janvier 1946 qui comprenait les agents de l’État, des départements et des communes. Le député radical remplaçait ainsi les 1 115 000 agents de la comparaison opérée dans le dénombrement par l’effectif global des 1 479 000 agents des services publics, arrondi à la centaine de milliers supérieure²²²¹.

C’est de nouveau René Pleven, député USDR des Côtes-du-Nord qui proposa, *via* un amendement au projet de loi discuté sur l’institution d’un « prélèvement exceptionnel de lutte contre l’inflation », de fixer un objectif chiffré de réduction des effectifs :

²²¹⁹ *Ibid.*, p. 5980-5985.

²²²⁰ Deuxième séance du dimanche 21 décembre 1947, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 22 décembre 1947, p. 6038-6039 et 6047.

²²²¹ Troisième séance du lundi 22 décembre 1947, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 23 décembre 1947, p. 6150. Voir aussi : *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 6-7 et 18.

« La réduction des crédits devra entraîner, au cours de l'année 1948, une réduction du nombre des fonctionnaires de l'État, des services concédés, des offices et des agents des services publics ou entreprises nationalisées qui ne pourra être inférieure à 150 000 »

Il expliquait avoir fixé cet objectif de façon à permettre un retour au volume d'avant-guerre, en tenant compte des réductions déjà opérées : les effectifs étant passés de 750 000 en 1938 à un million, l'augmentation s'élevait à 250 000. Une fois retranchés 40 000 personnels « étatisés » (employés de préfecture, police, cantonniers) et 50 000 emplois supprimés par la commission de la hache, René Pleven obtenait un total de 154 000 emplois de plus qu'en 1938, qu'il arrondissait à un objectif de 150 000 suppressions pour 1948. Soutenu par le ministre des Finances et le président du Conseil, l'amendement fut voté à une large majorité (415 pour, 183 contre)²²²². Si les débats relatifs à ce projet de loi se poursuivirent jusqu'à son adoption par l'Assemblée nationale le 5 janvier 1948, le principe de la suppression d'un minimum de 150 000 emplois résultant d'une compression de 10% de l'ensemble des dépenses civiles restait consensuel : bon début pour certains, objectif illusoire pour d'autres, ces réductions étaient perçues comme nécessaires²²²³. L'article 10 de la loi du 7 janvier 1948 prévoyait donc une réduction « sur les dépenses civiles autres que celles afférentes à la dette publique et à la dette viagère » qui ne serait « pas inférieure à 10% des prévisions budgétaires », étant entendu que cette diminution devait entraîner une baisse des effectifs qui ne pourrait « être inférieure à 150 000 ». Pour cela, l'article 10 disposait que les dispositions de la loi du 3 septembre 1947 étaient prorogées jusqu'au 31 décembre 1948²²²⁴.

La succession de telles mesures commençait toutefois à accuser un certain déficit de légitimité parmi les syndicats, au sein de la CGT en particulier. En mars 1948, les principaux arguments prirent sans surprise la forme d'une attaque en règle contre un « mal américain » qui prenait l'apparence d'un « plan de réforme » destiné à mettre l'« appareil d'État au service de l'aliénation nationale », les licenciements servant notamment d'outil d'épuration anticomuniste. Toutefois, il est évident que la seule lutte idéologique du contexte de la guerre froide n'explique pas totalement ce retournement. Depuis 1946, c'était la question des traitements qui faisait l'objet d'une réelle attention syndicale. Ainsi, tandis que les plans de compression se succédaient, l'inflation étant plus rapide que la hausse des traitements et le pouvoir d'achat des fonctionnaires diminuait : « astreints à la "nécessité" par un traitement de famine, les serviteurs de l'État vivent, au surplus, avec la menace constante du licenciement ». De la sorte, le gouvernement commençait à être soupçonné de mobiliser « hache, guillotine,

²²²² Troisième séance du lundi 22 décembre 1947, *Journal officiel, Débats parlementaires, op. cit.*, p. 6154-6158.

²²²³ Voir, par exemple, la séance du lundi 5 janvier 1947, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 6 janvier 1947, p. 78-84.

²²²⁴ Loi n°48-30 du 7 janvier 1948 instituant un prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation, *Journal officiel*, 8 janvier 1948, p. 226-227.

prélèvement », afin de « nettoyer définitivement le terrain » administratif de ses fonctionnaires communistes – les licenciements visant, notamment, à dégager des crédits pour en consacrer une partie « à la rémunération des Contrôleurs américains de l'application du plan Marshall en France »²²²⁵. Bien que très circonscrite, la mobilisation d'un tel argumentaire – qui oubliait au passage le rôle des ministres et députés communistes dans la conception et le vote de ces plans de compression – témoigne des prémices d'une rupture de l'unanimité concernant la réduction des effectifs, au moment même où les premiers bilans de compressions commencèrent à circuler.

Éclairages chiffrés et bilans statistiques provisoires

Analysant la préparation du plan Meyer, Michel-Pierre Chélini écrit avoir été frappé tant par la qualité que par la quantité de la documentation réunie à cet effet :

« L'observateur est frappé par la brusque profusion statistique qui entoure le cabinet des Finances. Deux chemises contenant respectivement 15 feuillets statistiques dactylographiés et 10 graphiques en couleur présentent un ensemble documentaire qui permet de raisonner désormais en termes macro-économiques. Les prix de détail, les salaires horaires, la masse monétaire, dans leur version d'alors (indice des 34 articles, billets + dépôts et salaires horaires moyens) sont présentés en courbes comparées. »²²²⁶

Sans aller jusqu'à reprendre l'expression de « profusion statistique », il est incontestable que, dans le même temps, des statistiques relatives au nombre des agents de l'État furent de plus en plus utilisées par le gouvernement, les députés et l'administration pour éclairer les politiques de la fonction publique, tant du côté du reclassement que de celui des compressions.

Dès février 1948, alors que l'Assemblée débattait d'un projet de loi portant ouverture de crédits en vue de la réalisation de la première tranche de reclassement de la fonction publique, le député USDR du Haut-Rhin, René Kuehn, avait ainsi échoué à raviver les discours séculaires relatifs à l'absence de chiffres sur le nombre des fonctionnaires. Tandis que la députée socialiste du Nord, Rachel Lempereur, intervenait pour faire part à l'Assemblée des difficultés posées aux petits fonctionnaires ruraux, René Kuehn l'interrompit :

« M. René Kuehn. Me permettez-vous de vous interrompre, madame ?

Mme Rachel Lempereur. Volontiers.

M. René Kuehn. Je me rallie entièrement à votre thèse, que vous posez, en somme, dans l'absolu. Mais il est une question qui nous intéresse au point de vue budgétaire : nous désirons connaître le

²²²⁵ Maurice COCHET, « Pour une administration française au service de la nation », *Servir la France. Revue mensuelle syndicale, économique, culturelle, juridique au service du Mouvement Ouvrier et de la Renaissance française*, n° 35, Mars 1948, p. 39-45 - L'auteur était alors secrétaire du syndicat national des personnels du ministère des Anciens combattants et victimes de guerre CGT.

²²²⁶ Michel-Pierre CHÉLINI, *Inflation, État et opinion*, op. cit., p. 463.

nombre des fonctionnaires. Depuis trop longtemps, en effet, on cite des chiffres contradictoires, qui vont du simple au double.

L'incidence financière des mesures dont vous parlez intéresse, évidemment, l'Assemblée tout entière. Or, il est impossible de savoir combien il y a de serviteurs de l'État. Il serait utile que nous connaissions leur nombre.

M. Yves Fagon [député MRP de la Seine]. Ce renseignement figure dans le rapport de M. le rapporteur général.

Mme Rachel Lempereur. Il vous suffira, en effet, de vous reporter à ce document, mon cher collègue. Je ne prolongerai pas ma présence à la tribune, puisque chacun a compris l'importance du problème que je viens de soulever (...) »²²²⁷

La participation du député du Haut-Rhin à ce débat s'arrêta là pour cette séance. Si les envolées parlementaires concernant l'absence de statistiques relatives aux fonctionnaires étaient plus difficiles que dans l'entre-deux-guerres par exemple, c'est que la disponibilité des données produites s'était considérablement accrue. Outre le dénombrement mené en janvier 1946, le recensement des agents des services publics, annoncé de façon très précoce pour une réalisation en mars 1947 avait bien eu lieu et son dépouillement était alors en cours. Ainsi, dès l'été 1948, les premiers résultats commencèrent à circuler au sein de l'administration des Finances, mais aussi à l'extérieur. Ils permirent ainsi à la fois d'éclairer les mesures relatives au reclassement et de dresser le bilan des politiques de compressions menées depuis 1946.

Si la discussion du projet de loi relatif au reclassement de la fonction publique et à l'amélioration de la situation des victimes de guerre qui s'ouvrit à l'Assemblée nationale le 4 février 1948 porta d'emblée sur la question des effectifs, c'est que celui-ci prévoyait, notamment, l'ouverture des crédits de 100 milliards en vue d'opérations de revalorisation et de reclassement (1^e tranche). Figurant parmi les premiers orateurs, Yves Fagon, député MRP de la Seine nota que l'opinion était « soumise à dose massive à une propagande effrénée contre l'administration et contre les fonctionnaires (...) dont on veut bien dire un peu partout qu'ils sont des êtres absolument inutiles et des budgétivores insatiables ». Il soulignait que, dans un tel contexte, un rapprochement ne manquerait pas d'être fait entre le prélèvement exceptionnel voté en début d'année et cette nouvelle dépense. Contestant la pertinence d'un tel rapprochement, le député n'en vint pas moins très vite à souligner la nécessité d'assortir le projet d'une série de mesures tendant à réduire les dépenses de personnel de l'État. Tout en prenant soin de se démarquer de la « démagogie » et de la « surenchère » qui conduisaient certains à réclamer la suppression de 500 000, 1 000 000, voire 1 400 000 fonctionnaires, il affirmait la nécessité de redéployer les titulaires et de faire porter les réductions sur les non titulaires²²²⁸. Les premiers tableaux récapitulatifs, résultant d'une exploitation du recensement dont j'ai pu retrouver la trace dans les archives économiques et financières,

²²²⁷ Deuxième séance du 4 février 1948, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 5 février 1948, p. 408.

²²²⁸ Première séance du mercredi 4 février 1948, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 5 février 1948, p. 384-385.

datent justement de la veille. Il s'agit en premier lieu d'un tableau comparatif des « agents de l'État (fonctionnaires civils) » répartis par ministères en 1936, 1941, 1946 et 1947. Daté du 3 février 1948 et établi à l'en-tête de la direction générale de l'INSEE²²²⁹, il a effectivement circulé au sein de l'administration des Finances, Michel Margairaz citant ce même document parmi les archives de Gaston Cusin consacrées à la réforme de l'Économie nationale et conservées au CAEF²²³⁰. De plus, d'autres statistiques provisoires issues des premières exploitations du recensement par l'INSEE figurent dans les archives du cabinet du ministre des Finances, sous la forme de brochures dactylographiées classées dans un dossier relatif au reclassement, elles portent, notamment, sur des « éléments de la rémunération des fonctionnaires par catégorie de budget et par ministère »²²³¹. En outre, des tableaux sur la répartition des effectifs non titulaires civils en mars 1947, selon le statut, le traitement brut, la rémunération nette et la zone de résidence, figurent aussi dans ces dossiers relatifs au reclassement. Ils furent communiqués par la direction générale de l'INSEE à la direction du Budget le 19 juin 1948 et faisaient vraisemblablement suite à d'autres envois au cours du même mois²²³².

La circulation de certaines statistiques fut encore plus large. Les premiers résultats établis au 3 février avaient en effet aussi été communiqués à l'extérieur de l'administration. On retrouve par exemple une reproduction du tableau publiée en juin 1948 dans un périodique patronal intitulé *Perspectives*. Ce bulletin hebdomadaire, édité par un « service d'études internationales, politiques, économiques et financières », dépendant de la Société d'études et d'informations économiques, proposait en effet à ses lecteurs une étude de l'évolution des effectifs des administrations françaises de 1936 à 1947. Alors que les résultats du recensement effectué par l'INSEE n'avaient pas encore été publiés (ni même établis définitivement), les auteurs du bulletin étaient en mesure de fournir à ses lecteurs, grâce « à l'amabilité des fonctionnaires de l'Institut (...), la primeur d'un tableau résumant l'évolution des effectifs, par département ministériel, de 1936 à 1947 »²²³³. Les statistiques figurant dans ce tableau permettaient donc en premier lieu de chiffrer l'évolution des « fonctionnaires civils » de 1936 à 1947, ainsi que les suppressions opérées au titre de la guillotine avant le 1^{er} février 1948

²²²⁹ Agents de l'État (Fonctionnaires civils). Comparaison des effectifs en 1936, 1941, 1946 et 1947. Ministères des Finances et des Affaires économiques, INSEE, Direction générale, 3 février 1948, CAEF, Fonds Statistiques et études financières, INSEE, B55439. Voir une reproduction de ce tableau en annexe n°58, p. 799.

²²³⁰ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie, op. cit.*, p. 1065 [il renvoie à CAEF, Fonds privés, 5A18, Papiers Cusin].

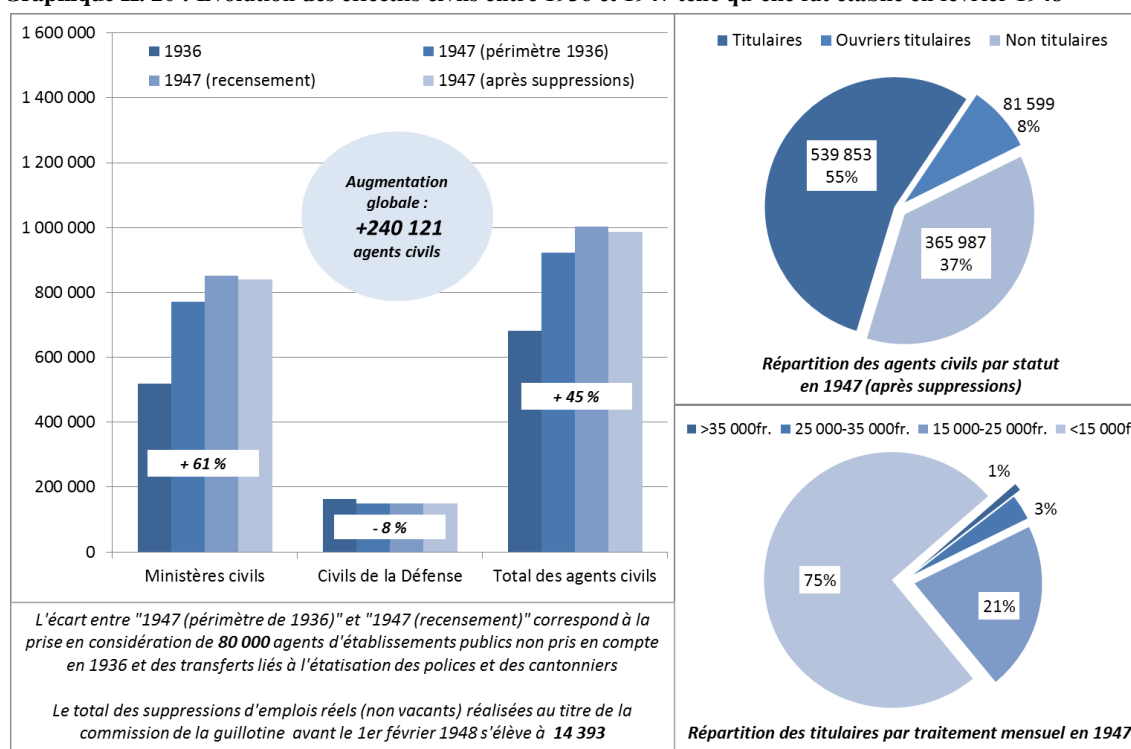
²²³¹ On trouve plusieurs de ces brochures de statistiques provisoires dans un dossier « reclassement des fonctionnaires. 1946-1951 », CAEF, Fonds Cabinets, 1A407.

²²³² Bordereau d'envoi n01432 / 2-D5, de la direction générale de l'INSEE à M. Le secrétaire d'État au Budget, Paris, 19 juin 1948 [et référence à un bordereau précédent n°1347/2-D5 du 8 juin 1948], CAEF, Fonds Cabinets, 1A407.

²²³³ « L'évolution des effectifs des administrations françaises de 1936 à 1947 », *Perspectives*, 26 juin 1948, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf2.

– le tout selon une répartition par départements ministériels. L'INSEE, dans les observations accompagnant le tableau, avait pris des précautions méthodologiques qui ne furent pas intégralement reprises dans *Perspectives*. En effet, les statisticiens prenaient soin d'expliquer les écarts entre l'augmentation réelle des effectifs et leur accroissement apparent. En effet, le périmètre des agents recensé en 1947 et dénombrés en 1946 n'était pas le même que celui des enquêtes menées en 1936 et 1941. La principale différence consistait en la prise en compte, pour 1946-1947, des « personnels payés sur les budgets propres des établissements publics ». La répartition par ministères de la différence entre l'augmentation réelle et apparente était, en outre, présentée comme « très approximative ». En revanche, les rédacteurs de ces « observations » perpétuaient au passage la confusion évoquée précédemment en qualifiant de recensement le dénombrement de 1946²²³⁴. La note de *Perspectives* offrait quelques indications supplémentaires relatives aux répartitions des effectifs par statuts et « charge budgétaire mensuelle » ainsi que des fonctionnaires titulaires par traitements. Ces informations ne figuraient pas dans le tableau de l'INSEE et laissent donc supposer que d'autres documents avaient été fournis aux auteurs du bulletin.

Graphique II. 20 : Évolution des effectifs civils entre 1936 et 1947 telle qu'elle fut établie en février 1948



Sources : d'après « Agents de l'État (Fonctionnaires civils). Comparaison des effectifs en 1936, 1941, 1946 et 1947 », 3 février 1948, CAEF, B55439 et « L'évolution des effectifs des administrations françaises de 1936 à 1947 », *Perspectives*, 26 juin 1948.

²²³⁴ « Observations » dans Agents de l'État (Fonctionnaires civils). Comparaison des effectifs en 1936, 1941, 1946 et 1947, *op. cit.*, CAEF, Fonds Statistiques et études financières, INSEE, B55439.

L'augmentation globale des effectifs était d'emblée comparée, par les auteurs de la note de *Perspectives*, à la croissance des effectifs du gouvernement central en Grande-Bretagne (« de 665 000 en 1939 à 1 194 000 en 1946 », soit une croissance de 80%) et de l'échelon fédéral aux États-Unis (« ils étaient 2 918 000 en juin 1944 contre 1 003 000 en juin 1940 », soit une augmentation de 192%). Bien qu'il ne soit pas cité, on retrouvait ainsi la comparaison opérée dans le dénombrement de 1946²²³⁵ : ici encore il s'agissait, « sans vouloir faire une comparaison qui serait d'ailleurs vicieuse » de nuancer l'importance de la croissance des effectifs civils en France. En outre, à partir de l'analyse des répartitions ministérielles, les auteurs notaient que la plus forte croissance des effectifs s'observait dans « les services créés ou développés pour les besoins de la guerre ou de l'après-guerre, ou qui sont chargés de l'application de la politique sociale et économique ». Toutefois, les auteurs notaient aussi que, hors Défense nationale, les ministères les plus importants en volume d'effectifs étant l'Éducation nationale, les PTT et les Finances, regroupant à eux trois « plus de 563 000 fonctionnaires » – ces statistiques démontraient, selon eux, la « difficulté d'alléger sérieusement le budget par des compressions d'emplois d'importance secondaire ». Par ailleurs, dans le contexte des négociations relatives au reclassement, *Perspectives* relevait que l'écrasante majorité des effectifs percevait un traitement inférieur à 15 000 francs en mars 1947, tandis que les traitements des personnels non titulaires représentaient « environ le 1/3 des dépenses budgétaires consacrées aux agents de l'État », évaluées à plus de 73 milliards de francs pour une année²²³⁶. En somme, pour être efficace, toute réduction des effectifs devrait non seulement résorber le nombre des non titulaires, mais aussi toucher l'ensemble des ministères, qu'ils soient ou non nés des effets de la Seconde Guerre mondiale.

Entre mars et juin 1948, plusieurs bilans des compressions réalisées par la commission de la guillotine puis en vertu de l'article 10 de la loi du 7 janvier furent effectués. Ici encore, il s'agissait pour partie d'éclairer l'élaboration du plan de reclassement. On trouve en effet deux bilans des suppressions de postes effectués aux 15 et 17 mars 1948, dans un dossier consacré à la préparation du reclassement, parmi les archives de la sous-direction des Personnels civils et militaires de la direction du Budget. Le premier concernait les 24 758 suppressions effectuées par la commission de la guillotine au 15 mars 1948 ; le second offre une première évaluation des effets de l'article 10 de la loi du 7 janvier : 12 599 emplois supprimés au 17 mars 1948²²³⁷. Trois mois plus tard, *La revue administrative* dressa elle aussi un bilan des suppressions de la guillotine dans sa section « vie des ministères ». Celle-ci ayant dû achever ses travaux

²²³⁵ *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 7.

²²³⁶ « L'évolution des effectifs des administrations françaises de 1936 à 1947 », *Perspectives*, 26 juin 1948, *op. cit.*

²²³⁷ État YM/EC des suppressions d'emplois survenues au titre de la « guillotine », cabinet du secrétaire d'État au Budget, 15 mars 1948 ; communication YM/JML sur la réalisation des économies, 17 mars 1948, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B18524.

au 31 mars 1948, l'auteur se basait pour cela sur les 35 décrets d'économies intervenus à cette date²²³⁸. Ces bilans successifs permettent d'observer que les compressions concernèrent, ici encore, d'abord les services nés de la guerre et de ses conséquences. En additionnant les suppressions d'emplois réalisées au titre de la guillotine au 31 mars 1948 et comptabilisées par *La revue administrative*, aux premières réductions appliquées en vertu de l'article 10 de la loi du 7 janvier 1948 par la sous-direction PCM, on atteint un total approximatif de 41 872 compressions effectuées entre mi et fin mars 1948, affectant non seulement des auxiliaires et contractuels, mais aussi des titulaires²²³⁹. 31% de ces suppressions d'emplois concernaient les ministères de la Reconstruction, les Anciens combattants et victimes de la guerre, le Ravitaillement et les Affaires allemandes. Ces compressions affectèrent aussi fortement les ministères de l'Éducation nationale (avec 17% des suppressions observées) ; des PTT (7%), de l'Intérieur (7%) et de l'Économie nationale (5%). Ces quatre ministères comptabilisaient 37% du total des compressions, alors qu'il s'agissait déjà des quatre ministères les plus touchés par les exclusions liées à l'épuration administrative. De surcroît, d'après les comparaisons opérées dans le dénombrement de janvier 1946, ces ministères avaient vu leurs effectifs considérablement accrus entre 1941 et 1946. S'y ajoutait celui de l'Agriculture qui, faiblement affecté par la commission de la guillotine (747 suppressions d'après la comptabilisation de *La revue administrative*), avait été le plus touché par les premières réductions réalisées en vertu de l'article 10 de la loi du 7 janvier. Ce ministère comptabilisait de ce fait 16% des 41 872 suppressions. Les orientations formulées dès 1944-1945 concernant les secteurs devant être affectés en priorité par les réductions d'effectifs continuaient donc à présider aux mises en œuvre effectives des compressions.

Ce premier bilan laissait toutefois apparaître la distance qu'il restait à parcourir pour atteindre les 150 000 suppressions d'emplois prescrites par la loi du 7 janvier 1948. Dès le 4 mai 1948, le ministre des Finances déposa au bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi visant à modifier celle du 3 septembre 1947 relative aux conditions de dégageant des cadres afin de préciser les conditions de licenciement des titulaires. Ce projet fut discuté au cours des séances des 27 mai et 3 juin puis adopté en deuxième lecture lors de la séance du 9 juillet 1948. Les premiers débats furent particulièrement houleux, le gouvernement étant accusé de remettre en cause le statut de la fonction publique en faisant porter les compressions – auxquelles l'ensemble de la représentation nationale continuait de souscrire – sur les fonctionnaires titulaires. Surtout, les députés considéraient que compte tenu de l'accroissement considérable de leur nombre depuis la guerre d'une part, du moindre coût de leurs licenciements d'autre part, c'était avant tout sur les agents temporaires que devait porter l'effort de compressions. Rapporteur du projet de loi au nom de la commission de l'Intérieur, le député socialiste de Constantine,

²²³⁸ Voir une reproduction du tableau en annexe n°60, p. 802.

²²³⁹ Communication YM/JML sur la réalisation des économies, 17 mars 1948, *op. cit.* – cette note de la sous-direction PCM ne fournit malheureusement aucune indication relative aux proportions concernées.

Raoul Borra, expliquait l'hostilité de la commission vis-à-vis de la modification proposée par le gouvernement de la façon suivante :

« La plupart des temporaires et contractuels ayant été recrutés depuis la guerre de 1939-1945, très peu d'entre eux ont plus de cinq ans de services. L'indemnité à leur verser est donc égale au plus à deux mois de salaires.

Au contraire, les titulaires ont très souvent plus de dix ans de services. L'indemnité à laquelle ils ont droit est de 14 mois de traitement, non compris le remboursement des retenues pour pension.

Il n'est donc pas exagéré de dire que les charges supportées par l'État pour le licenciement des contractuels sont de 7 à 10 fois moins élevées que celles entraînées par le licenciement des fonctionnaires titulaires.

Une communication officielle fixe ainsi la situation des fonctionnaires civils : titulaires en 1936, 433.000 ; en 1946, 516.000 ; en 1947, 515.000 ; soit 18% d'augmentation. Contractuels, temporaires et auxiliaires, 120.000, en 1936 ; 376.000 en 1946 ; 330.000 en 1947 ; soit une augmentation de 280%.

Ces chiffres sont éloquentes. C'est sur la catégorie qui a exagérément proliféré, vis-à-vis de laquelle il n'est tenu par aucun engagement, que l'État doit réaliser les 10% d'économies prévues par l'article 10 de la loi du 7 janvier 1948. »²²⁴⁰

Je n'ai pas retrouvé trace de la « communication officielle » citée par le député de Constantine et elle ne correspond ni aux données du dénombrement de 1946, ni aux statistiques provisoires établies suite au recensement de 1947. De surcroît, un peu plus tard au cours de la même session, ce fut au tour de René Kuehn, le député USDR du Haut-Rhin qui, trois mois plus tôt, affirmait ne pas disposer d'éléments statistiques sur les effectifs, de faire la déclaration suivante :

« Or, sans compter les services annexes – j'insiste sur ce point – il existe, d'après la Statistique générale de la France, 629 000 titulaires, 36 400 contractuels, 380 000 temporaires et auxiliaires, soit au total pour les deux dernières catégories, 416 400 agents, sans compter ceux des entreprises nationalisées, des services concédés et des services des départements et des communes.

Il y a là, ce me semble, un champ assez vaste pour opérer les réductions que vous souhaitez. Vous pouviez facilement, parmi ce million de fonctionnaires, sinon parmi les 416 000 agents, trouver les 150 000 emplois qu'on vous demande de supprimer. C'est là le point important. Vous pouviez réaliser des économies que tout le monde attend de vous sans qu'il vous soit besoin de présenter le texte en discussion. »²²⁴¹

Ces chiffres, qui amènent à un total de 1 045 400 agents ne correspond ici encore à aucune des statistiques qui, à ma connaissance, avaient été mises à la disposition de l'administration ou de l'Assemblée par l'INSEE, que ce soit le dénombrement de 1946 (1 115 266) ou les premiers résultats tirés du recensement de 1947 (1 001 832 en mars 1947 ; 987 439 après les suppressions opérées avant février 1948). Néanmoins, cette fois-ci le député ne fut pas repris ou contredit. Cela s'explique probablement par le fait que l'argument principal des deux députés reposait sur un ordre de grandeur relativement proche des données officielles en ce qui concerne la proportion des non

²²⁴⁰ Troisième séance du jeudi 27 mai 1948, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 28 mai 1948, p. 2988

²²⁴¹ Troisième séance du jeudi 27 mai 1948, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 28 mai 1948, p. 2996.

titulaires (37,1% d'après la note de l'INSEE du 3 février 1948 ; 39,1% d'après les données citées par le député de Constantine, et 39,7% pour celui du Haut-Rhin).

En réalité, en modifiant la loi du 3 septembre 1947, le gouvernement souhaitait principalement obtenir la possibilité, s'il devait choisir entre un titulaire et un non titulaire, de licencier le premier si le second était plus compétent. Le texte initial fut largement amendé par les députés qui souhaitaient limiter au maximum le risque de décisions arbitraires à l'encontre de titulaires censés être protégés par le statut de la fonction publique²²⁴². La loi fut finalement signée par l'ensemble du gouvernement Schuman le 22 juillet 1948, alors qu'il se préparait à laisser la place à celui d'André Marie. La loi maintenait l'ordre de priorité à appliquer aux licenciements : d'abord les « fonctionnaires et agents recrutés ou ayant bénéficié de promotions abusives, en vertu de textes d'exception pris par le gouvernement de fait, se disant gouvernement de l'État français » ; ensuite les non titulaires. La possibilité de licencier des titulaires intervenait uniquement « par dérogation à la règle de priorité de licenciement des agents non titulaires » dans le cas précis où « dans un même cadre, les emplois budgétaires sont tenus partie par des titulaires, partie par des non titulaires » et à la condition que la « valeur professionnelle » de ces derniers soit supérieure à celle des titulaires. Une limite maximum de 15% de titulaires parmi la totalité des agents dégagés des cadres était fixée et un ordre de priorité était fixé, notamment de façon à ce que soient d'abord licenciés les fonctionnaires ayant « valablement demandé à être dégagés des cadres et dont l'intérêt du service ne commanderait pas le maintien en fonctions », et ceux qui auraient « été frappés de peines disciplinaires en exécution des ordonnances sur l'épuration administrative et qui n'ont pas, depuis bénéficié de l'amnistie »²²⁴³. Malgré la chute du gouvernement Schuman le 19 juillet 1948, Michel-Pierre Chélini souligne que les gouvernements qui se succédèrent poursuivirent la politique « anti-inflationniste » préparée par le plan Meyer²²⁴⁴. L'éphémère gouvernement Marie permit à Paul Reynaud, de retour aux Finances dix ans après le comitè de la Hache de 1938, de tenter de procéder à nouveau par décrets-lois pour, notamment, réduire les effectifs et réformer l'administration par réorganisation, fusion ou suppression de services²²⁴⁵. Il n'eut pas l'occasion d'appliquer cette méthode, le gouvernement Marie laissant la place à un encore plus éphémère second gouvernement Schuman en septembre, remplacé par celui d'Henri Queuille deux jours plus tard, avec Maurice Petsche comme secrétaire d'État aux Finances jusqu'en janvier 1949. Selon Michel-Pierre Chélini, il n'y eut pas

²²⁴² Deuxième séance du jeudi 3 juin 1948, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 4 juin 1948, p. 3164 et suiv.

²²⁴³ Loi n°48-1227 du 22 juillet 1948 tendant à modifier les articles 4 et 5 de la loi n°47-1680 du 3 septembre 1947, relative aux conditions de dégagement des cadres de magistrats, fonctionnaires et agents civils et militaires de l'État, *Journal officiel*, 27 juillet 1948, p. 7363-7364.

²²⁴⁴ Michel-Pierre CHÉLINI, *Inflation, État et opinion, op. cit.*, p. 469-471.

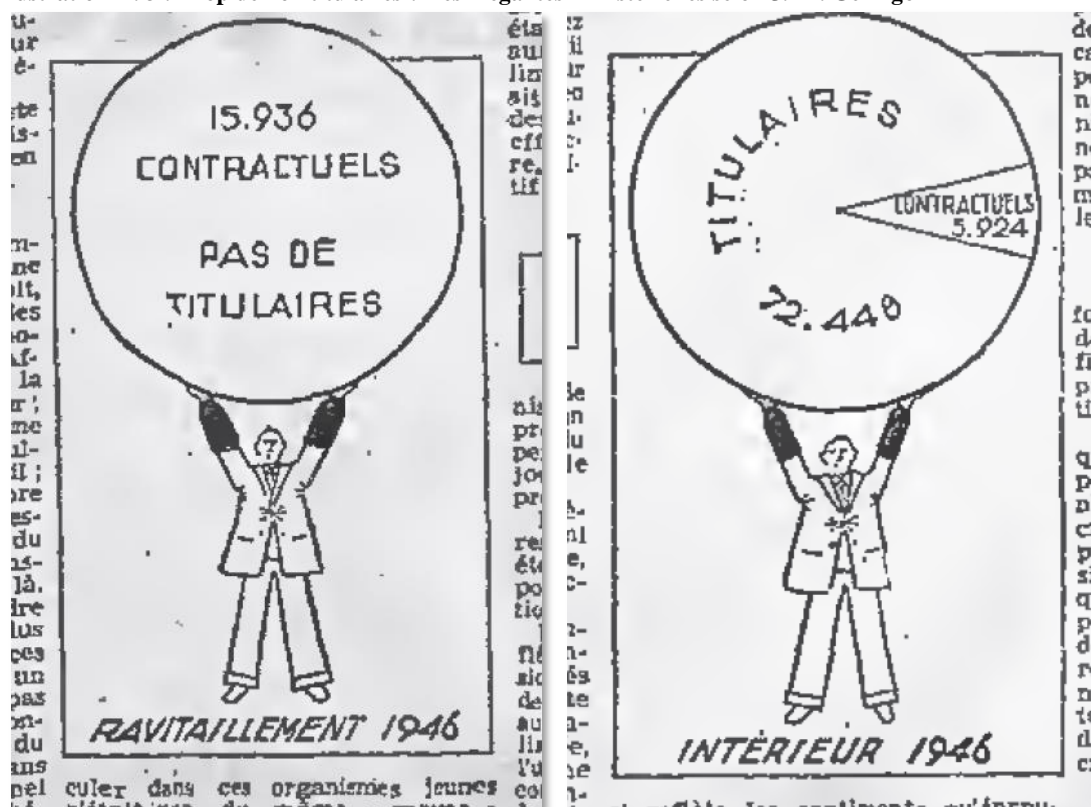
²²⁴⁵ Articles 6 et 7 de la loi n°48-1266 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier, *Journal officiel*, 18 août 1948, p. 8082-8083. Version dactylographiée dans CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B57035.

« de "plan Queuille" ou de "plan Petsche", mais une ligne d'action patiente et tenace qui [prolongea] implicitement le plan Meyer pendant trois ans », dont la priorité restait le rétablissement de l'équilibre du budget²²⁴⁶.

Vers une réforme de l'auxiliarat ?

Comme je le notais dans le chapitre précédent, le dénombrement avait déjà permis de constater que l'accroissement des effectifs au cours des années 1936-1946 s'était traduit par une augmentation considérable des non titulaires au sein de la plupart des ministères. J.M. Gernigon, s'interrogeant en février 1946, dans un article déjà cité de *La tribune économique*, sur l'existence d'un « remède » pour une administration française « malade », considérait ainsi que l'importance des non titulaires au sein de ministères de création récente créait une hiérarchie de fait entre administrations. Les schémas suivants illustraient son propos :

Illustration II. 3 : Trop de non titulaires ? Les inégalités ministérielles selon J.-M. Gernigon



Source : J.M. Gernigon, « L'administration française est malade. Y a-t-il un remède ? », *La Tribune économique, financière, sociale, politique*, 1^{er} février 1946

²²⁴⁶ Michel-Pierre CHÉLINI, *Inflation, État et opinion*, op. cit., p. 470.

Pour le journaliste, « le sang qui [était] venu circuler dans ces organismes jeunes n'était pas du même "groupe" que le sang administratif ». Comme beaucoup d'observateurs, tels les députés cités plus haut, J.-M. Gernigon considérait en effet que cette situation représentait un réel danger pour la marche des services administratifs du point de vue des compétences supposées plus faibles des non titulaires et de leur politisation accrue²²⁴⁷. Les débats relatifs aux conditions de dégageant des cadres de juillet 1948 avaient donc fait ressurgir de telles interrogations et de nouvelles réflexions concernant la place des auxiliaires au sein de l'administration. S'y attarder ici quelque peu permet d'attester d'une généralisation du recours aux statistiques relatives aux effectifs dans les services concernés par l'élaboration des politiques de la fonction publique.

Jusqu'en 1945, en droit administratif la définition d'un auxiliaire était assez simple. Dans la troisième édition de son *manuel de droit administratif*, Marcel Waline écrivait ainsi : « est auxiliaire toute personne qui collabore de façon temporaire, contre rémunération, à la gestion d'un service public en régie, sans être incorporée dans les cadres administratifs »²²⁴⁸. Toutefois, dans les deux éditions suivantes, parues en 1946 et 1949, il constatait une transformation importante du rôle des auxiliaires dans l'administration. Du fait de l'augmentation considérable de leur nombre « depuis quelques années », de 1945 à 1947 le législateur avait été amené à prendre des dispositions pour améliorer leur situation (droit à une allocation viagère tenant lieu de pension, à une titularisation dans des cadres complémentaires à partir de 35 ans et dix ans de service, création d'échelons offrant la possibilité de faire carrière tout en restant auxiliaires) et tendant à leur établir une sorte de « statut de l'auxiliaire »²²⁴⁹. Pour le juriste, il s'agissait d'une grave altération :

« Leur rôle traditionnel était de constituer un personnel en surnombre destiné à renforcer les cadres administratifs réguliers pour faire face à un surcroît de besogne exceptionnel et temporaire, ou à une insuffisance, également exceptionnelle et temporaire, des concours réguliers de recrutement de la fonction publique. Ils tendent à devenir un personnel permanent dont les seules caractéristiques, par rapport au personnel fonctionnaire, seront une rémunération encore plus médiocre, une plus grande maniabilité, par suite des moindres garanties contre les mesures disciplinaires, et une instruction générale et technique encore moindre. »²²⁵⁰

À l'occasion de la transformation du *manuel* en *traité*, Marcel Waline – qui regrettait que, certes légaux, les syndicats de fonctionnaires bénéficient de « toutes les

²²⁴⁷ J.M. GERNIGON, « L'administration française est malade. Y a-t-il un remède ? », *op. cit.*

²²⁴⁸ Marcel WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif* (1945), *op. cit.*, p. 274.

²²⁴⁹ Marcel WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif* (1946), *op. cit.*, p. 282 ; Marcel WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif* (1949), *op. cit.*, p. 303 [En vertu des textes cités suivants : décret du 29 juillet 1939, loi (validée) du 18 septembre 1940, arrêté du 2 février 1944, décrets des 26 juin et 19 octobre 1944, ordonnances n°45-982 du 17 mai 1945 et n°45-1006 du 21 mai 1945 et décret n°45-1013 du 22 mai 1945 ; décret du 19 avril 1946 (modifié par le décret n°46-1754 du 5 août 1946, et commenté par les circulaires des 28 août 1946 et 18 février 1947 ; loi n°47-1465 du 4 août 1947, art. 17 et 18].

²²⁵⁰ Marcel WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif* (1946), *op. cit.*, p. 282.

faveurs du législateur, qui va jusqu'à l'inviter à collaborer à la réforme des services » – qualifiait l'évolution du statut des auxiliaires de « symptôme de l'effrayante décadence d'une administration dont on a peine à penser, aujourd'hui, qu'autrefois l'Europe nous l'a réellement enviée »²²⁵¹. Plus circonspecte, la direction de la Fonction publique, partant d'un constat similaire, envisagea, dès le mois de février 1948, une réforme de l'auxiliariat. Dans sa communication au conseil des ministres du 11 février, Roger Grégoire écrivait :

« Il serait utile de résorber peu à peu l'auxiliariat en prévoyant dans tous les emplois permanents des fonctionnaires titulaires. Cette mesure coûteuse à première vue aboutirait en définitive à des économies. La rémunération insuffisante du personnel auxiliaire conduit à n'exiger de celui-ci que de faibles garanties professionnelles : le rendement de ce personnel étant insuffisant, les administrations en compensent la qualité par la quantité. »²²⁵²

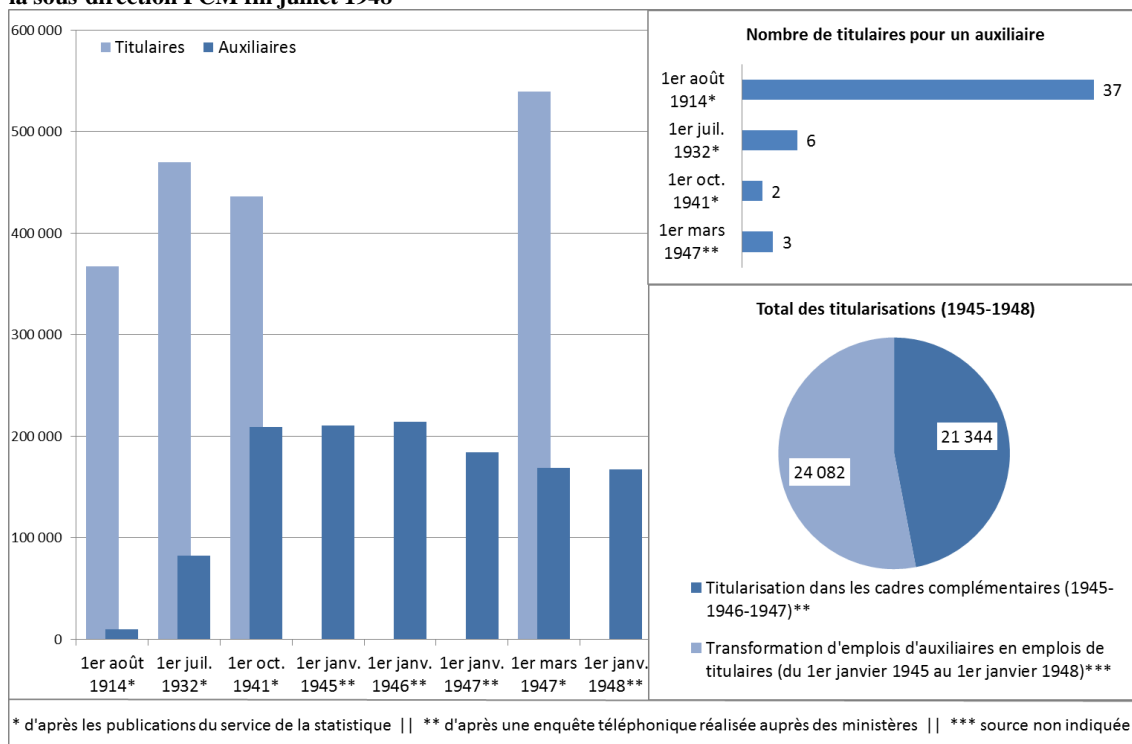
La première trace statistique d'une prise en considération administrative de cette question coïncida avec la fin des débats relatifs aux conditions de dégageant des cadres en juillet 1948. On trouve en effet parmi les archives de la sous-direction PCM trois tableaux élaborés sur la base des « publications du service de la statistique » et d'une « enquête téléphonique » auprès des ministères le 26 juillet 1948²²⁵³, dont le graphique suivant II.21 propose une représentation des principaux résultats :

²²⁵¹ Marcel WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif (1949)*, *op. cit.*, p. 304 et 345.

²²⁵² Communication au conseil des ministres, 11 février 1948, *op. cit.*, CAC, 20050029-ART18.

²²⁵³ Tableaux I « variation des effectifs comparée des titulaires et des auxiliaires », II-A « Titularisations dans les cadres complémentaires [1945, 1946 et 1947] » et II-B « Transformations d'emplois d'auxiliaires en emplois de titulaires (du 1^{er} janvier 1945 au 1^{er} janvier 1948) », CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B10494.

Graphique II. 21 : Évolution du nombre de titulaires et d'auxiliaires de 1914 à 1948 telle qu'elle fut établie par la sous-direction PCM fin juillet 1948



* d'après les publications du service de la statistique || ** d'après une enquête téléphonique réalisée auprès des ministères || *** source non indiquée

Sources : d'après les tableaux I, II-A et II-B, *op. cit.*, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B10494

Je n'ai pas pu retrouver la documentation qui permettrait de suivre la circulation au sein de l'administration des Finances et vers la direction de la Fonction publique. Il est toutefois certain que cette dernière avait élaboré une étude plus poussée du « problème de l'auxiliarat » en vue d'une réforme discutée, notamment, lors d'une séance du conseil supérieur de la Fonction publique qui eut lieu fin octobre 1948. Il est en effet fait mention d'une telle étude « communiquée à tous les membres du Conseil », la discussion commençant par une critique de « l'emploi des auxiliaires à temps incomplet », dont il n'est pas question dans les tableaux de la sous-direction PCM. La question qui se posait alors concernait principalement la question de la titularisation des auxiliaires, à laquelle la Fonction publique était favorable au contraire du Budget qui, comme l'expliqua alors son directeur, considérait que l'accentuation des mesures prises depuis 1945 allait à l'encontre de la politique de « réduction des effectifs imposée au gouvernement par le Parlement », alors que « la main d'œuvre auxiliaire [était] plus facilement compressible que le personnel titulaire »²²⁵⁴. Ce problème était d'autant plus flagrant que les statistiques réunies par la sous-direction PCM permettait d'établir une quasi-équivalence entre le total des titularisations opérées entre 1945 et 1948 (45 426) et la diminution du nombre d'auxiliaires au cours de la même période (43 504)²²⁵⁵. La

²²⁵⁴ Procès-verbal de la séance du jeudi 28 octobre 1948, conseil supérieur de la Fonction publique, Paris, le 16 novembre 1948, CAC, 20030468-ART2.

²²⁵⁵ Graphique II.21 *supra* et « Tableaux I, II-A et II-B », *op. cit.*, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B10494.

discussion aboutit finalement à la création d'une sous-commission chargée d'étudier plus avant la question, non sans que le directeur de la Fonction publique, Roger Grégoire n'ait conclu les débats en réaffirmant la nécessité de faire des économies « par une réduction des effectifs » afin de permettre au budget d'assumer la dépense supplémentaire que la titularisation des auxiliaires entraînerait²²⁵⁶. Dès février, le directeur de la Fonction publique avait expliqué qu'une telle « réforme qui [supposait] une nouvelle classification des emplois de l'État et un examen d'un très grand nombre de situations individuelles ne [pouvait] être réalisée que sur plusieurs années »²²⁵⁷. Le fait est que la réforme de l'auxiliariat n'aboutit finalement que deux ans plus tard, avec la loi du 3 avril 1950 portant autorisation de transformations d'emplois et réforme de l'auxiliariat²²⁵⁸.

4. Consolider l'appareil statistique

Des évolutions globales à la question des auxiliaires, en passant par les bilans provisoires des compressions, malgré la persistance de certaines déclarations péremptoires – qui ne rencontrèrent en définitive que peu d'écho – les années 1946-1948 furent incontestablement le théâtre d'une transformation du rapport aux données produites sur les effectifs de l'État, de plus en plus utilisées afin d'éclairer des politiques relatives à la fonction publique. Cela s'explique, en plus de la concomitance des objectifs de redressement financier, de construction de la fonction publique et de reclassement des fonctionnaires, par le processus de consolidation de l'appareil statistique fondé par le régime de Vichy et entamé dès l'immédiat après-guerre.

Les réflexions sur l'avenir du système statistique après la guerre avaient, elles aussi, été assez précoces. Dans sa thèse, Fabrice Bardet rappelle ainsi que le projet de ministère de l'Économie nationale du printemps 1944 prévoyait – sur la base d'un rapport de Jules Moch, rédigé pour la « commission d'étude des problèmes économiques de l'après-guerre » présidée par André Philip – la création d'une direction consacrée aux statistiques parmi les quatre que devait compter le ministère. Pour ce politiste, « dans l'esprit des promoteurs de l'Économie nationale, l'outil statistique qu'ils [souhaitaient] maîtriser [devait] servir à la réalisation de ce qui [constituait] leur grande ambition : la planification de l'économie »²²⁵⁹.

²²⁵⁶ PV de la séance du 28 octobre 1948, *op. cit.*, CAC, 20030468-ART2.

²²⁵⁷ Communication au conseil des ministres du 11 février 1948, *op. cit.*, CAC, 20050029-ART18. Voir aussi : Roger GRÉGOIRE, « Les données d'une Politique de la Fonction Publique », *op. cit.*, p. 14.

²²⁵⁸ Loi n°50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliariat, *Journal officiel*, 6 avril 1950, p. 3704-3705 ; rapport sur le fonctionnement de la direction de la Fonction publique, 30 juin 1951, *op. cit.*, CAC – CAC_20040366-ART1

²²⁵⁹ Fabrice BARDET, *La statistique au miroir de la région : éléments pour une sociologie historique des institutions régionales du chiffre en France depuis 1940*, Thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Michel Offerlé, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2000, p. 135.

Comme dans bien des domaines, la Libération constitua un tournant pour l'appareil statistique mais non une révolution. Comme l'écrit Michel Volle, « les structures furent donc bousculées, non bouleversées »²²⁶⁰. Les circonstances exceptionnelles de l'après-guerre, conjuguant l'héritage dirigiste de Vichy et la volonté modernisatrice des hauts fonctionnaires issus de la Résistance, renforcèrent les besoins d'informations statistiques. Plusieurs institutions destinées à fournir à l'administration et au gouvernement les renseignements chiffrés nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, naquirent ainsi dans l'immédiat après-guerre.

Dans l'ouvrage tiré de sa thèse sur la genèse de l'École des hautes études en sciences sociales, Brigitte Mazon offre la liste suivante des « pôles institutionnels [qui] se constituèrent » après-guerre en les qualifiant, selon l'expression de François Fourquet, d'« alliages de Vichy et de la Résistance » : le commissariat au Plan, dont les économistes furent en partie recrutés parmi l'équipe de l'Institut de la conjoncture d'Alfred Sauvy²²⁶¹ ; l'Institut national d'études démographiques (INED)²²⁶² qui, dirigé par le même Alfred Sauvy, « prit la suite des travaux démographiques engagés sous Vichy par la Fondation française pour l'étude des problèmes humains »²²⁶³ ; l'Institut de sciences économiques appliquées (ISEA), que François Perroux avait créé en quittant la Fondation Carrel, début 1944, et qui devint « la conscience théorique de la comptabilité nationale » en cours d'élaboration²²⁶⁴ ; et, enfin, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)²²⁶⁵. « Entre rupture et continuité »²²⁶⁶, la naissance de cet institut correspond (en partie seulement) aux logiques décrites par Paul-André Rosental au sujet de l'INED : l'INSEE est « à la fois la continuation directe » du SNS, « et une entité radicalement autre »²²⁶⁷.

²²⁶⁰ Michel VOLLE, *Histoire de la statistique industrielle*, *op. cit.*, p. 42.

²²⁶¹ L'historiographie du Plan est très fournie. Sur sa genèse, les héritages de Vichy et les ruptures de la Libération, voir : François FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, *op. cit.* ; ainsi que : Philippe MIOCHE, *Le Plan Monnet*, *op. cit.*

²²⁶² Sur la création de l'INED, voir : Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.* (en particulier les chapitres 6 « Un Institut pour Alfred Sauvy ? » et 7 « La création d'un Institut national de démographie », p. 118-156).

²²⁶³ Sur l'histoire de cette fondation, plus connue sous le nom de « Fondation Carrel », voir : Alain DROUARD, *Une inconnue des sciences sociales*, *op. cit.* ; voir aussi Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.*, (en particulier p. 69-76).

²²⁶⁴ Sur la genèse de la comptabilité nationale, voir : André VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, Paris, La Découverte, 2002.

²²⁶⁵ Brigitte MAZON, *Aux origines de l'École des hautes études en sciences sociales. Le rôle du mécénat américain (1920-1960)*, Paris, Cerf, 1988, p. 79 ; son propos est essentiellement basé sur : François FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, *op. cit.*, p. 48-73.

²²⁶⁶ Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 217-228.

²²⁶⁷ Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.*, p. 140.

Que faire du SNS ?

Rien n'était pourtant joué à la Libération. En effet, l'avenir du Service national des statistiques était loin d'être assuré : considéré comme une œuvre de Vichy, le SNS dut faire face aux restrictions budgétaires de l'immédiat après-guerre tout en tâchant de retrouver une légitimité dans l'État et auprès de l'opinion publique. Comme l'explique Michel Volle, « la statistique [était] alors discréditée aux yeux du public ». Ce dernier était « las de la paperasserie et des contraintes administratives » de l'occupation « auxquelles [la statistique avait] été associée »²²⁶⁸. La survie de l'organisme statistique au changement de régime n'allait donc pas de soi, d'autant que s'y ajoutaient des considérations politiques plus immédiates : le projet de renforcement de l'appareil statistique étant avant tout porté par les tenants de la politique proposée par Pierre Mendès France²²⁶⁹, la victoire de René Pleven sur ce dernier n'allait pas particulièrement favoriser son aboutissement.

En 1974, revenant sur ses souvenirs sur le fonctionnement de la statistique publique entre 1919 et 1944, Alfred Sauvy affirmait devant la Société de statistique de Paris que « la fin de la guerre, assombrie par l'arrestation de Carmille, ne fut marquée à l'intérieur du SNS par aucun événement important. Le travail se poursuivait, mais les soucis étaient ailleurs »²²⁷⁰. Dans sa thèse, Béatrice Touchelay a montré qu'au contraire, l'intérim ouverte suite à l'arrestation du directeur du SNS à Lyon le 2 février 1944 fut une période de difficile incertitude pour le SNS. Au fil des mois, tandis que disparaissait « l'organisation politique et économique du régime de Vichy qui [était] à l'origine de la structure de la statistique administrative (...) l'existence et la place de ce coûteux appareil ne [tardèrent] pas à être contestées »²²⁷¹. En l'absence de nouvelles de l'ancien directeur, le chef de la SGF, Henri Bunle, se trouvait *de facto* en position de directeur provisoire du SNS. Il fut ainsi chargé, dès la libération de Paris, de « dresser d'urgence un rapport sur le service et sur sa réorganisation »²²⁷². Dès lors, et jusqu'en mars 1946 (alors qu'il avait été mis à la retraite d'office en novembre 1945), Henri Bunle n'eut de cesse de défendre l'utilité du Service national des statistiques : conscient du fait que l'organisation de l'appareil statistique décidée en 1941 était liée aux conditions particulières de la guerre et de l'occupation, il fit tout pour « démarquer le SNS du régime de Vichy et [pour] démontrer que la statistique administrative [restait] nécessaire dans une économie redevenue libérale »²²⁷³.

²²⁶⁸ Michel VOLLE, *Le métier de statisticien*, *op. cit.*, p. 140.

²²⁶⁹ Fabrice BARDET, « La statistique au miroir de la région », *op. cit.*, p. 135-138.

²²⁷⁰ Alfred SAUVY, « Statistique générale et service national de statistique de 1919 à 1944 », *op. cit.*, p. 41.

²²⁷¹ Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 134.

²²⁷² *Ibid.*, p. 136.

²²⁷³ *Ibid.*, p. 137.

Entre 1944 et 1945, les rapports affirmant le caractère indispensable du SNS se succédèrent. D'un point de vue militaire d'abord, à propos de la question des besoins d'informations relatives à la population civile pour l'évaluation des possibilités de recrutement par exemple. En septembre 1944, dans une étude sur cette question émanant probablement de l'établissement central de Lyon, il était affirmé :

« Les attributions actuelles du Service National des Statistiques sont, tant au point de vue propre des besoins militaires que pour de nombreux besoins nationaux d'ordre économique et social, à étendre considérablement de manière à leur faire absorber non seulement la population mais encore ses biens et ses diverses formes d'activité économique »²²⁷⁴.

Les moyens d'action du SNS, avec des établissements régionaux et ses capacités à collecter de nombreuses informations étaient ainsi présentés comme un véritable atout pour les opérations relatives au recrutement²²⁷⁵. Il existait alors d'importantes « divergences internes sur la gestion de l'héritage de Carmille »²²⁷⁶ qui conduisaient une partie des agents du service à souhaiter une désolidarisation entre l'ancienne SGF (qui avait gardé jusque-là une certaine indépendance au sein du SNS²²⁷⁷) et l'ex-service de la Démographie. Dans un tel contexte, les arguments mobilisés par les tenants d'une consolidation du SNS étaient avant tout pragmatiques :

« Et que devient la Statistique Générale de la France ?
Convient-il de lui rendre son indépendance ?
Ne vaut-il pas mieux la garder dans le giron du Service national des Statistiques ?
Si l'on demande l'avis des fonctionnaires de la 1^e Direction [la SGF], ils souhaiteront la séparation et ne manqueront pas d'arguments à présenter en faveur de ce départ.
Si l'on interroge les administrateurs relevant des autres Directions, il n'est pas calomnieux de penser que la plupart le considéreront comme normal.
Mais où est l'intérêt de la Statistique, l'intérêt du Service et partant l'intérêt du pays ?
L'intérêt du Service se trouve du côté de l'union pour les raisons suivantes :
La 1^e Direction garde à portée de la main une documentation considérable sur les personnes et sur les biens.
Elle dispose par ricochet de crédits qu'elle ne pourrait obtenir par ses seuls moyens, même si les bienfaits et la nécessité de la Statistique étaient compris des personnalités politiques. »²²⁷⁸

La question du coût constituait un argument central car le SNS était particulièrement attaqué sur ce terrain. Toutefois, dans le contexte de la Libération elle était indissociable de celle des libertés publiques et c'était justement cette capacité du SNS à réunir et conserver un grand nombre de renseignements individuels qui faisait l'objet de critiques

²²⁷⁴ « Étude sur les besoins du recrutement en matière de renseignements sur la population active », sans signature ni destinataire, Lyon, 11 septembre 1944, CAEF – B55350.

²²⁷⁵ Sur l'importance des débats relatifs à la pertinence ou non du maintien de l'armature régionale du service, voir Fabrice BARDET, « La statistique au miroir de la région », *op. cit.* (en particulier la première partie du chapitre 3. « Les directions régionales de la statistique en souffrance », p. 131-147).

²²⁷⁶ Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 139.

²²⁷⁷ Henri BUNLE, « À propos de l'article de A. Sauvy : "Statistique générale et service national de statistique de 1919 à 1944" », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 116, n° 3, 1975, p. 247.

²²⁷⁸ « Le service national des statistiques – Le recrutement – La mobilisation industrielle – L'État civil – La statistique », note sans date, sans numéro, sans signature [septembre 1944], CAEF – B55350.

importantes. Béatrice Touchelay rappelle ainsi que le « caractère racial ou politique de ses questionnaires », héritage de Vichy, fit ainsi l'objet d'attaques dans la presse jusqu'au milieu de l'année 1945²²⁷⁹. Fin 1944, une note de la direction générale du SNS prenait ainsi acte de la « mise en question » de la forme et des attributions du service en raison des économies budgétaires à réaliser dans l'ensemble de l'administration, mais remettait en cause le principal argument mobilisé à cet effet, à savoir : « le caractère inquisitorial et attentatoire à la liberté de chacun que présenteraient la collecte, la mise à jour et la centralisation dans une institution d'État de renseignements individuels dans un but de contrôle ». Il s'agissait alors de démontrer l'utilité du SNS en soulignant la capacité d'adaptation de ses outils au nouveau régime et à ses priorités. Une page (sur les quatre que compte la fiche) était, par exemple, consacrée au numéro d'identification des personnes « moyen de vérification d'identité » et « référence de classement » administratif adopté, notamment, par la direction générale des assurances sociales afin de lutter contre les inscriptions d'une même personne à plusieurs caisses. En somme, l'incontestable nécessité des compressions ne devait pas, pour sa direction générale, masquer l'importance du rôle que pourrait tenir un SNS bien encadré :

« S'il n'est pas permis de discuter la nécessité pour le gouvernement de réaliser des économies de toute urgence, il convient d'établir un ordre dans cette urgence et d'éviter les décisions trop rapides que l'avenir pourrait faire regretter.

Les réductions quant au Service National des Statistiques seraient raisonnablement conduites si l'on voulait bien :

1 – laisser de côté les contrôles à seul but de contrôle mais faire progresser les projets de réforme administrative qui visent à simplifier et à économiser (réforme électorale par exemple).

2 – limiter momentanément la collecte des renseignements individuels et leur mise à jour aux secteurs indispensables de l'économique, du démographique et du social (pas de fichier général, mais des fichiers particuliers à une fin bien précisée).

3 – tenir sur le Numéro d'Identification, élément d'ordre et d'unification.

4 – mettre les Directions Régionales à la disposition d'un Ministère de l'Économie Nationale puissant, pour l'exploitation rationnelle et coordonnée des renseignements individuels qu'elles détiennent actuellement au profit de tous les Département Ministériels intéressés »²²⁸⁰.

Béatrice Touchelay a bien montré que le gouvernement n'était pas ignorant de l'utilité du SNS puisque, presque paradoxalement, ce dernier se trouva fort sollicité dès la Libération. De ce fait, il apparaissait « à la fois comme la cible privilégiée des adeptes d'un changement radical, qui [préconisaient] sa disparition, et comme un des outils indispensables aux nouveaux décideurs ». Au cours des années 1944-1945, bien contesté et malgré la reconstitution des bureaux de recrutement à partir de juillet 1944, privant ainsi les antennes régionales de « leur mission initiale », le SNS vit ses attributions et sa charge de travail croître considérablement. Il fut ainsi mobilisé pour

²²⁷⁹ Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 169 (l'auteure indique que les références raciales et religieuses ne disparurent des questionnaires démographiques qu'au milieu de l'année 1945).

²²⁸⁰ « Fiche d'information sur le Service national des statistiques », direction général du SNS, ministère de l'Économie nationale, Paris, antérieur à 1945, CAEF – B55350.

fournir des listes de réservistes pour soutenir la libération du territoire, le ministère du Travail le sollicita pour la réalisation d'un recensement des travailleurs, le ministère du Ravitaillement pour qu'il participe au contrôle et à la vérification des cartes de ravitaillement, tandis que les commissaires régionaux de la République commandaient diverses enquêtes. Dans le même temps, le SNS voyait fondre ses moyens : en février 1945 par exemple, il ne se vit attribuer que 17 des 47 tonnes de papier réclamées tandis qu'à l'automne ce sont les crédits accordés pour l'achat des fiches nécessaires au contrôle des électeurs qui furent supprimés. Béatrice Touchelay souligne qu'à partir de ce moment, parmi les nouvelles charges, seules les moins onéreuses furent acceptées²²⁸¹.

Il faut dire qu'au cours de cette période, le ministre des Finances n'était pas particulièrement favorable au renforcement d'un appareil statistique transversal coûteux. Entre le départ de Pierre Mendès France en avril 1945 et l'arrivée de François Billoux en novembre 1945²²⁸², René Pleven cumula d'ailleurs les fonctions de ministre de l'Économie nationale à celles de ministre des Finances, la statistique administrative fut alors loin de constituer une priorité, comme le rappelle Fabrice Bardet :

« En septembre 1945, la réorganisation des services du ministère de l'Économie traduit la réticence de René Pleven à l'idée d'un système statistique intersectoriel. L'importante direction du Plan est finalement fusionnée avec celle de la Documentation. Le SNS, dont les effectifs, bien qu'ils réduisent, demeurent considérables, reste à l'écart de la réorganisation. Le remplacement de son directeur intérimaire n'est toujours pas envisagé. Le système statistique, coûteux, est relégué dans la hiérarchie des priorités des ministres qui envisagent de planifier la reconstruction du pays »²²⁸³.

C'est dans ce contexte très difficile pour l'appareil statistique que la direction du Budget, bientôt rejointe par la jeune direction de la Fonction publique, demanda au SNS d'effectuer le dénombrement des agents des services publics qui fut publié en 1946. Ainsi, on comprend mieux l'incapacité dans laquelle le service statistique se trouvait de réaliser un véritable recensement au tournant des années 1945 et 1946, le caractère exceptionnel de ce dénombrement n'en est que plus flagrant. Surtout, la prise en considération de la situation dans laquelle se trouvait le SNS au moment de la commande de ce dénombrement permet d'éclairer sous un jour nouveau sa réalisation. De surcroît, l'annonce, presque anodine, d'un futur recensement dans l'introduction donnée à la publication des résultats prend alors une toute autre dimension :

²²⁸¹ Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 140-146 et 167-172 (citations respectivement p. 168 et 140).

²²⁸² François Billoux (21 mai 1903 – 14 janvier 1978), député PCF des Bouches-du-Rhône avant-guerre, était ministre de la Santé publique depuis le 10 septembre 1944. Il fut ministre dans tous les gouvernements qui se succédèrent entre septembre 1944 et mai 1947 et de nouveau député des Bouches-du-Rhône de 1945 à 1978. Il joua un rôle important au sein du CFLN puis du GPRF dans les débats relatifs à la définition et aux objectifs des politiques de population de l'immédiat après-guerre et dans la création de l'INED, dans une relation assez conflictuelle avec Alfred Sauvy. À ce sujet, se reporter à : Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.* (en particulier p. 82-84 et 128-134).

²²⁸³ Fabrice BARDET, « La statistique au miroir de la région », *op. cit.*, p. 137.

« L'exécution d'un recensement individuel, indispensable à la production de tableaux plus précis et plus détaillés fut remis à une date ultérieure. Il est envisagé pour l'année 1947 en vue de constituer une documentation très complète sur les fonctionnaires et les services publics »²²⁸⁴.

Si la configuration est inédite (une commande par une direction ministérielle et sa réalisation par un service statistique officiel ayant succédé aux initiatives individuelles), on se trouve finalement, ici encore, dans une logique d'affirmation d'une expertise professionnelle par la constitution de statistiques sur les agents de l'État. Il s'agissait de démontrer l'utilité politique et administrative de l'appareil statistique sur une thématique porteuse compte tenu de la prégnance de la question des effectifs dans les premières années d'après-guerre.

En outre, lorsque les résultats du dénombrement furent publiés au début de l'année 1946, la situation politique avait évolué. Le 26 janvier, André Philip avait en effet été nommé ministre de l'Économie nationale et des Finances. Dès le 13 mars, ce fervent partisan d'un renforcement de l'appareil statistique présenta au Comité de la réforme administrative un projet de loi relatif à une réorganisation des services statistiques. Soulignant les « nombreux inconvénients » que présentaient « la diversité et l'éparpillement » de la documentation d'ordre économique, André Philip plaida pour un regroupement des services de statistique et de documentation sous la forme d'un « Institut national des études économiques et de la statistique »²²⁸⁵.

Comme l'explique Fabrice Bardet, la création du commissariat général du Plan (CGP) le 6 janvier 1946 avait « bouleversé l'environnement institutionnel de l'appareil statistique du SNS ». Pour le politiste, la naissance du CGP et l'intérêt dont faisait preuve Jean Monnet à l'égard des statisticiens du SNS – à travers, notamment, le recrutement d'agents auprès de l'Institut de la conjoncture – auraient incité André Philip, puis François Billoux, à accélérer la consolidation de l'appareil statistique. Le renforcement de celui-ci devint ainsi un moyen de limiter la suprématie des Finances sur l'Économie nationale²²⁸⁶. En tous les cas, les progrès dans la mise en place du Plan faisaient apparaître de façon encore plus prégnante les limites du système statistique français. Ces dernières étaient considérées comme centrales dès les premières lignes de l'exposé des motifs du projet de loi présenté au Comité de la réforme administrative :

« Au moment même où le gouvernement décide d'élaborer un plan, et de procéder à un inventaire précis de la situation économique, il est apparu que les données statistiques disponibles étaient

²²⁸⁴ *Dénombrement des agents des services publics* (1946), *op. cit.*, p. 3.

²²⁸⁵ Procès-verbal de la séance tenue par le Comité de la réforme administrative le 13 mars 1946, Paris, avril 1945, CAC – 20050029 – ART18. Séance tenue en présence de : MM. THOREZ (vice-président du Conseil, chargé de la Réforme administrative) ; BOSSIS (de la Fédération des Services Publics) ; CASSIN (vice-président du Conseil d'État) ; CLOSON (commissaire de la République) ; DURAND (du Cartel Chrétien des Services Publics) ; GREGH (directeur du Budget) ; GRÉGOIRE (directeur de la Fonction publique) ; JOXE (secrétaire général du gouvernement) LE LEAP (de la Fédération Générale des fonctionnaires) ; LOUBES (de la Fédération postale) ; PHILIP (ministre des Finances) ; PLATTIER (chef du Service des économies étrangères) et PRUJA (de la Fédération Générale des fonctionnaires).

²²⁸⁶ Fabrice BARDET, « La statistique au miroir de la région », *op. cit.*, p. 138-140 (citation p. 138).

notoirement insuffisantes. La plupart des renseignements existants émanent de Services très divers et ne sont souvent que très approximatifs ; d'autres données indispensables font défaut »²²⁸⁷.

L'objectif de la réorganisation proposée était d'adapter le Service national des statistiques aux besoins d'une économie de paix à travers une rationalisation de l'ensemble du système qui, au passage, devait permettre de procéder à des économies substantielles. Le cœur de la réforme consistait ainsi en un regroupement de plusieurs organismes et services dont l'éparpillement ajoutait la « faiblesse des moyens alloués à chaque service » aux « inconvénients des doubles emplois » :

- Service national des statistiques ;
- Institut de la conjoncture ;
- Service des économies étrangères ;
- Service des statistiques et des études financières du ministère des Finances ;
- Service des monographies du CNIE ;
- Services de documentation et d'étude de la direction du Plan et de la Documentation ;
- Centre d'études économiques.

L'intégration de ces services et organismes dans un nouvel « Institut national des études économiques et de la statistique » devait permettre de faire face aux besoins d'informations des administrations et des particuliers en ces domaines « avec des dépenses réduites et avec des tâches accrues »²²⁸⁸. Ici encore, la notion d'économies, en particulier sur les effectifs, n'était pas anodine : lors de la discussion du projet de loi au sein du Comité de la réforme administrative, deux des trois modifications demandées concernaient les effectifs. Pour le directeur du Budget, la création de l'Institut ne devait « pas laisser apparaître de création d'emploi » tandis que pour le vice-président du Conseil d'État, le volume des effectifs devait être fixé dès la création de l'institut, par les décrets visant à en définir le fonctionnement.

De tels arguments étaient largement partagés par l'ensemble des acteurs en présence. Dans la semaine qui suivit cette discussion, le syndicat national des statistique – CGT (SNS-CGT) rédigea un rapport sur à la réorganisation du SNS. Celui-ci avait été élaboré sur la base des discussions du syndicat lors de son second congrès tenu en février 1946 et il fut accompagné de propositions relatives au projet présenté par André Philip²²⁸⁹. Le SNS-CGT fit parvenir ce dossier au directeur de la Fonction publique, Roger Grégoire, le 22 mars 1946. Les propositions syndicales s'inscrivaient dans une double perspective, énoncée d'emblée par son secrétaire général, Jacques Fieschi : « notre syndicat aimerait

²²⁸⁷ Exposé des motifs, projet de loi et règlement d'administration publique relatifs à la réorganisation des services de statistiques et de documentation transmis le 11 mars 1946 aux membres du Comité de réforme administrative en vue de la séance du 13 mars 1946, CAC – 20050029 – ART18.

²²⁸⁸ Ibid.

²²⁸⁹ Rapport fait au sujet de la réorganisation du Service National des Statistiques, Syndicat National des Statistiques – CGT, Paris, le 18 mars 1946, CAC – 20050029 – ART18.

que la réorganisation projetée fût rationnelle sur le plan technique et qu'elle entraînaît des économies appréciables »²²⁹⁰. Le rapport en question énonçait les trois objectifs principaux du SNS-CGT :

- « Rester fidèle à l'esprit du créateur du SNS (M. le Contrôleur Général Carmille arrêté par la Gestapo à Lyon le 3 février 1944 et décédé à Dachau le 25 janvier 1945) en réalisant un service unique capable » d'établir, de rassembler et de mettre à jour la documentation nécessaire à l'action du gouvernement, à l'information du public et des organismes professionnels et scientifiques ; de coordonner les travaux de documentation statistique et la création d'ateliers mécanographiques au sein d'autres « organismes publics ou privés ».
- « Tenir compte des considérations financières de l'époque en réorganisant le service rationnellement pour qu'il en coûte le moins possible à l'État », à travers, notamment, une réduction des effectifs et, par là même, une diminution du budget de son personnel.
- Satisfaire aux revendications du personnel concernant la création d'un « statut complet des grands corps techniques de l'État » et « permettre au personnel auxiliaire temporaire d'être admis dans le cadre complémentaire des agents de bureau dès qu'il réunirait des conditions à déterminer », tout en réalisant les économies promises, tant en terme d'effectifs que de rémunération de personnel²²⁹¹.

L'énoncé de tels objectifs permet de souligner ici la reconnaissance, par tous les acteurs en présence, de la nécessité d'une réduction des coûts de fonctionnement de l'appareil statistique, mais aussi des difficultés persistantes en ce qui concerne la légitimité d'une institution née sous Vichy, comme en témoigne la mention du sort de René Carmille à la fin de la guerre.

L'INSEE : une consolidation fragile de l'appareil statistique

L'INSEE fut finalement officiellement créé par les articles 32 et 33 de la loi du 27 avril 1946, portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946. Un « institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer » devait ainsi être rattaché au ministère de l'Économie nationale par regroupement des services « des statistiques, d'études économiques et de documentation du ministère de l'Économie nationale ». La liste complète de ces derniers devait être établie par décret (art. 32), de même que la fixation des attributions de ce nouvel

²²⁹⁰ Lettre de Jacques Fieschi, secrétaire national du SNS-CGT à Roger Grégoire, directeur de la Fonction publique, Paris, 22 mars 1946, CAC – 20050029 – ART18.

²²⁹¹ Rapport fait au sujet de la réorganisation du Service National des Statistiques, *op. cit.*, 18 mars 1946, CAC – 20050029 – ART18.

institut, « dans les domaines de la statistique, de la mécanographie, de la documentation et des études relatives aux problèmes économiques » (art. 33)²²⁹².

Le décret portant règlement d'administration publique pour l'application de ces articles, daté du 14 juin 1946 fut publié au *Journal officiel* le lendemain. Constitué, comme prévu, par le regroupement des services préexistants dont le projet Philip avait dressé la liste (titre II, art. 4) l'INSEE se composait de services centraux, de directions régionales, d'organes annexes dans les différents départements ministériels et d'une école d'application (titre II, art. 6). Doté de l'ensemble des moyens d'action des services fusionnés (titre II, art. 5), il était donc riche en effectifs (6 348 agents en février 1946 par exemple²²⁹³) et en matériel mécanographique. L'ampleur de ses attributions était à la hauteur de ses moyens initiaux. En effet, l'article 1 du titre premier du décret n'en prévoyait pas moins de neuf :

« Article 1er - L'institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer a pour attributions :

1° D'établir, de rassembler et de mettre à jour les statistiques relatives à l'État et au mouvement des personnes et des biens dans la métropole et dans les territoires d'outre-mer en utilisant, le cas échéant, les éléments qui lui sont fournis par les diverses administrations ;

2° De coordonner les méthodes, les moyens et les travaux statistiques des administrations publiques et des organismes privés subventionnés ou contrôlés par l'État, de centraliser leur documentation statistique et économique et de réaliser l'unification des nomenclatures et codes statistiques ;

3° De donner et de tenir à jour l'inventaire permanent de l'économie ;

4° D'observer l'évolution de la situation économique dans la métropole, dans la France d'outre-mer et à l'étranger ;

5° D'entreprendre, à la demande du gouvernement et des administrations publiques, et, éventuellement, de personnes physiques ou morales de droit privé, des recherches et études sur les questions statistiques et économiques ;

6° De diffuser ou de publier s'il y a lieu les résultats de ses travaux ;

7° De favoriser le développement des sciences statistiques et les recherches économiques relevant de sa compétence, d'assurer la formation du personnel spécialisé nécessaire à son fonctionnement ;

8° D'assurer la coordination de l'emploi des moyens mécanographiques utilisés par les administrations publiques et les organismes visés au 2° du présent article et d'exécuter dans la mesure de ses possibilités tous travaux mécanographiques demandés par les services ou organismes extérieurs ;

9° De procéder, pour le compte des administrations publiques et organismes visés au 2° du présent article, à l'exécution des recensements approximatifs par voie de sondage »²²⁹⁴.

²²⁹² Articles 32 et 33 de la loi n°46-854 du 27 avril 1946, *Journal officiel*, 1^{er} mai 1946, p. 3630. Reproduits dans : Joëlle AFFICHARD (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, t. 2 : *Matériaux*, Paris, Économica & INSEE, 1987, p. 854; et en ligne sur le site de l'INSEE : <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=connaître/loi-1946.htm>.

²²⁹³ D'après le tableau extrait du *Bulletin intérieur* reproduit dans : Paul CHAMPSAUR, *Cinquante ans d'INSEE ou la conquête du chiffre*, Paris, INSEE, 1996, p. 37 ; voir aussi dans : Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 199 (qui souligne une probable erreur de transcription, un calcul du total basé sur les chiffres du tableau laissant subsister un écart de 8 avec le total inscrit).

²²⁹⁴ Décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 32 et 33 de la loi de finances du 27 avril 1946 relatifs à l'institut national de la statistique et des

Toutefois, en toute logique avec les débats qui l'avait précédée, cette création fut d'emblée placée sous le signe des restrictions budgétaires et de la réduction des effectifs. L'article 33 de la loi du 27 avril 1946 disposait en effet que :

« Des décrets pris sous le contreseing du ministre de l'Économie nationale et du ministre des Finances pourront procéder aux transferts ou aux annulations de crédits résultant de la création de l'institut national. Ils pourront également supprimer les emplois devenus inutiles à la suite de la réorganisation des services d'études, de documentation et de statistiques. Le licenciement des personnels dont les emplois seront supprimés sera assuré dans les conditions prévues par la loi du 15 février 1946 »²²⁹⁵.

La consolidation de l'appareil statistique qu'impliquait la création de l'Institut restait donc fragile en ces temps de difficultés financières. De fait, tout au long de ses premières années d'existence, l'INSEE et son directeur durent se battre pour assurer la pérennité de l'organisme statistique. Il s'agissait en effet désormais « de passer des textes à la vie, de faire une maison et, la chance aidant, une institution »²²⁹⁶. Les difficultés matérielles et financières de l'INSEE pendant ses premières années d'existence sont bien connues, en particulier grâce aux travaux de Michel Volle, Fabrice Bardet et Béatrice Touchelay. Cette dernière montre ainsi que face à l'hostilité de certaines administrations (des préfets et des inspecteurs des Finances en visite dans les établissements régionaux notamment, mais aussi des administrations centrales réticentes à accorder à l'INSEE un « droit de regard sur leur fonctionnement interne ») et du fait de l'insuffisance de son budget, l'Institut fut contraint de « privilégier ses tâches techniques » à la défaveur de sa « mission centralisatrice et coordinatrice »²²⁹⁷. Quelques chiffres relatifs au personnel de l'Institut permettent de prendre l'exacte mesure des difficultés. Entre décembre 1945 et septembre 1948, le passage du SNS à l'INSEE puis les diverses mesures de compressions générales affectèrent tout particulièrement le nouvel Institut. Un rapport élaboré fin 1948 montre, par exemple, qu'effectifs et dépenses de personnel furent considérablement réduits au cours de la période²²⁹⁸ :

études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer, *Journal officiel*, 15 juin 1946. Reproduit dans : *Pour une histoire de la statistique*, t. 2 : *Matériaux*, *op. cit.*, p. 854-855 ; et en ligne sur le site de l'INSEE : <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=connaître/decret-1946.htm>.

²²⁹⁵ Art. 33 de la loi n°46-854 du 27 avril 1946, *op. cit.*

²²⁹⁶ Francis-Louis CLOSON, « Les difficultés d'un commencement », *Économie et Statistique*, n° 24, 1971, p. 5.

²²⁹⁷ Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 222, 262-263 et 275.

²²⁹⁸ Étude sur l'évolution des effectifs et des crédits de l'INSEE pour les années 1945-1946-1947-1948, sans date [postérieure à septembre 1948, antérieure à 1949] - CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55366.

Tableau II. 12 : Effectifs, dépenses de personnel et de matériel de l'INSEE de 1945 à 1948

Effectifs budgétaires	1945	1946	1947	1948	Évolution 1945-1948 en %	
Titulaires	1 007	926	924	662	-34,3%	
Non titulaires	6 031	4 570	4 215	3 017	-50,0%	
Total	7 038	5 496	5 139	3 679	-47,7%	
Économies budgétaires réalisées	1946	1947	1948	Total	Proportions	
Dépenses de personnel	55 420 000	135 790 000	415 060 000	606 270 000	78,4%	
Dépenses de matériel	2 420 000	26 938 000	138 148 000	167 506 000	21,6%	
Total	57 840 000	162 728 000	553 208 000	773 776 000	100,0%	

Source : d'après les données figurant dans les tableaux p. 15 et 35 de l'*Étude sur l'évolution des effectifs et des crédits de l'INSEE pour les années 1945-1946-1947-1948*, sans date [postérieure à septembre 1948, antérieure à 1949] - CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55366.

Ces données, ainsi que les travaux rétrospectifs menés depuis²²⁹⁹, attestent une diminution constante des moyens alloués à l'INSEE au cours de ses premières années. C'est à Francis-Louis Closon qu'incomba la charge de diriger le nouvel organisme dans un tel contexte de rigueur financière. Économiste de formation, entré comme rédacteur au ministère des Finances en 1932, il était boursier de la fondation Rockefeller à New York lorsque la guerre éclata. Mobilisé, il fut alors chargé de diriger les services financiers de la mission française d'achat à New York. Engagé dans les Forces françaises libres, il occupa ensuite diverses fonctions à Londres puis en France (directeur des Finances de la France combattante par intérim en 1941 ; directeur au commissariat à l'Intérieur en 1942 ; délégué du CFLN en France occupée en 1943 et 1944) avant de devenir commissaire de la République pour la région Nord-Pas-de-Calais entre septembre 1944 et mars 1946²³⁰⁰. Le premier directeur de l'INSEE, qui occupa cette fonction de 1946 à 1961, fut donc choisi dans les rangs de la Résistance, parmi les compagnons de la Libération. D'après Michel Volle, ce statut ne constitua pas un véritable rempart face aux nombreuses attaques dont l'INSEE fit l'objet, bien au contraire :

« Closon est un ancien résistant : ce n'est pas un point favorable pour l'institution, car les corps traditionnels de l'administration ont eu très vite une réaction de rejet envers les directeurs issus de la Résistance, réaction qui se traduisait en particulier par le refus des moyens budgétaires demandés par ces directeurs »²³⁰¹.

²²⁹⁹ Voir, notamment, Pierre DELAIN, « L'évolution des moyens de l'INSEE de 1946 à 1981 », dans Joëlle AFFICHARD (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, t. 2 : *matériaux*, Paris, Économica & INSEE, 1987, p. 803-810.

²³⁰⁰ Informations biographiques tirées de : Charles-Louis FOULON, *Le pouvoir en province à la Libération*, op. cit., p. 278 ainsi que de « Francis-Louis Closon », *Ordre de la Libération*, en ligne : http://www.ordredelaliberation.fr/fr_compagnon/221.html.

²³⁰¹ Michel VOLLE, *Le métier de statisticien*, op. cit., p. 140.

En outre, comme le rappelle Béatrice Touchelay, il fut l'un des rares directeurs de la statistique à ne pas être issu de Polytechnique²³⁰². Dire que la situation lui fut difficile est un euphémisme. Il lui fallut en effet construire sa propre légitimité tout en défendant celle de l'institution qu'il avait accepté de diriger. À l'occasion du dixième anniversaire de l'INSEE, il racontait que si ses « connaissances statistiques étaient nulles », il avait accepté de prendre la tête du nouvel institut « plus séduit par l'idée de la connaissance, de l'information du pays que par le service [qu'il allait] avoir à réorganiser et à diriger ». Arrivé « plus bleu que le plus jeune des bleus dans une armée de métier », il mit ainsi près de deux années à « comprendre les services, à saisir les formes d'esprit du personnel » dans un monde qui lui parut d'emblée « impénétrable »²³⁰³. En 1947, il fut même informé d'un recours en Conseil d'État contre sa nomination à la tête de l'INSEE. En effet, André Fourgeaud, directeur de la SGF entre 1936 et 1940, avait été relevé de ses fonctions le 18 septembre 1940 (Henri Bunle lui succédant) et réclamait sa réintégration dans ses fonctions de directeur depuis le 18 octobre 1944. Si, comme le fit alors remarquer Francis-Louis Closon, le gouvernement n'était pas tenu de rendre au demandeur un poste qui n'existait pas en 1939 – l'INSEE étant « un service entièrement nouveau dans lequel l'ancienne direction de la Statistique générale a été intégrée comme de nombreux autres services »²³⁰⁴ – l'événement témoigne des conditions difficiles dans lesquelles le nouveau directeur dut prendre ses fonctions²³⁰⁵.

Il fut, par ailleurs, très rapidement confronté aux accusations d'inutilité du nouvel institut tandis que les mesures de compressions se succédaient. Un échange de juillet 1946, d'apparence amicale²³⁰⁶, entre le directeur du Budget et celui de l'INSEE est particulièrement représentatif des difficultés auxquelles ce dernier dut faire face et des arguments mobilisés concernant l'utilité, ou non, de l'INSEE. Le 1^{er} juillet, François-Didier Gregh informait Francis-Louis Closon des jugements sans équivoque portés par un inspecteur des Finances « à l'esprit vif et délié » sur les travaux du « Service des Statistiques »²³⁰⁷. Celui que F.-L. Closon appellerait ensuite « l'inspecteur X », affirmait ainsi que, « muni d'un puissant matériel et de crédits trop importants » l'INSEE

²³⁰² Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 237.

²³⁰³ Francis-Louis CLOSON, « Souvenirs », *Bulletin de l'association amicale des ingénieurs de la statistique*, n° 33-34, Juin 1958, p. 35-37.

²³⁰⁴ Lettre du directeur de l'Administration générale du ministère de l'Économie nationale au directeur général de l'INSEE, Paris, 11 avril 1947 ; note n°525/CAB du directeur de l'INSEE au directeur de l'Administration générale du ministère de l'Économie nationale, 22 avril 1947 ; copie sans date du recours et mémoire de M. Fourgeaud, Section du contentieux du Conseil d'État, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55366.

²³⁰⁵ Pour une analyse détaillée des modalités de prise de fonction de F.-L. Closon et des difficultés rencontrées, se reporter à Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.* (en particulier p. 236-244 et 293-310).

²³⁰⁶ Chacun s'adressant à « Mon Cher Directeur et Ami ».

²³⁰⁷ Il ne s'agissait pas là d'une première : Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 183-184 signale les critiques défavorables des inspecteurs des Finances à l'égard des établissements régionaux du SNS dès l'été 1945.

accepterait et susciterait même « des besognes dont l'utilité ne paraît pas immédiate » uniquement « occuper » les agents de l'Institut. Convaincu que les cadres du service étaient « beaucoup trop nombreux » et le rendement individuel des agents « médiocre », l'inspecteur des Finances concluait :

« C'est le type même du service où des coupes sombres seraient indispensables, où une enquête sérieuse susciterait d'importantes modifications. Les Directeurs régionaux sont sans valeurs ; il n'y a que les machines qui en ont une... »²³⁰⁸.

Francis-Louis Closon répondit d'abord au directeur du Budget avec une certaine ironie :

« Puis-je vous dire bien simplement que, contrairement à ce que vous paraissez penser, les critiques que vous avez bien voulu résumer ne sont pas impressionnantes, elles me confirment, une fois de plus, dans cette opinion que les Inspecteurs des Finances, semblables aux gens bien nés du XVII^e siècle, savent tout de naissance, sans avoir besoin de l'apprendre, ceci dit sous les réserves que l'amitié m'impose de faire pour certains brillants membres de ce Corps avec lesquels j'ai de trop longues relations pour ne pas connaître leurs mérites »²³⁰⁹.

Le directeur général de l'INSEE, notait ensuite que si le rapport lui rappelait ses propres « impressions » lors de ses « premiers contacts » avec le SNS²³¹⁰ – devenu depuis « l'Institut National que vous connaissez » – il aurait été préférable « qu'il étudiat le problème avec un peu plus d'attention ». Rappelant l'importance des besoins d'informations statistiques des services de l'État (« L'Armée, les Assurances sociales, la Justice et quelques autres Ministères ou Services »), F.-L. Closon soulignait l'ampleur de la tâche qui incombait à l'INSEE et les efforts de réorganisation entrepris et à venir – sans manquer de se référer, ici encore, à l'héritage du « Contrôleur Général Carmille, mort pour la France en déportation ». Le directeur de l'INSEE admettait ne pas être « pleinement satisfait » de l'ensemble de son personnel, il reconnaissait la nécessité des économies et allait même jusqu'à réclamer la possibilité de se défaire des éléments « médiocres et encroûtés » ou « inutilisables ». Prenant l'exemple de l'Agriculture et du Ravitaillement, il insistait toutefois sur le fait que certains ministères avaient fait preuve de leur incompétence en ce qui concerne la « collecte (...) des données numériques » nécessaires à une meilleure connaissance de la situation. Cette dernière étant indispensable à la réalisation d'économies, cela prouvait le caractère incontournable des travaux de l'INSEE et de ses directions régionales qui constituaient, de surcroît, « une nécessité de la technique moderne et de l'économie dirigée »²³¹¹.

²³⁰⁸ Lettre n°8-750 du directeur du Budget au directeur de l'INSEE, Paris, le 1^{er} juillet 1946, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55423.

²³⁰⁹ Lettre sans numéro du directeur de l'INSEE au directeur du Budget, Paris, le 13 juillet 1946, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55423.

²³¹⁰ Notamment en ce qui concernait l'absentéisme qui régnait dans certaines directions régionales. À ce sujet, voir Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.* ; Paul CHAMPSAUR, *Cinquante ans d'INSEE ou la conquête du chiffre*, *op. cit.*

²³¹¹ Lettre du 13 juillet 1946, *op. cit.*, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55423.

Les procès en illégitimité et en inefficacité se succédèrent au cours des années, à commencer par ceux d'Alfred Sauvy. Comme le rappelle Paul-André Rosental, ce dernier espérait le démembrement de l'ancien SNS en 1945 – pour éviter qu'un même organisme soit chargé à la fois de l'élaboration des données statistiques, de leur étude et de prévisions économiques. Alfred Sauvy visait ainsi la direction d'une SGF allégée et/ou d'un Institut de la conjoncture à l'autonomie accrue. Pourtant, l'INSEE fut créé « sur une base exactement contraire » à celle qu'il préconisait²³¹². Devenu directeur de l'INED, Alfred Sauvy ne cessa de fustiger ce qu'il considérait être les mauvaises décisions et les preuves de l'inefficacité de l'INSEE. En novembre 1947 par exemple, dans un article sur le rôle de la statistique dans les processus de décision, il écrivait :

« Sur le minuscule corps de bâtiment initial [la SGF], se sont développées, sous le gouvernement de Vichy, deux ailes imposantes, l'une de mécanographie, l'autre de documentation économique. Malgré le caractère irrationnel et quelque peu monstrueux de cet ensemble, la loi en a ratifié à peu près les proportions lors de la création de "l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques". De 100 personnes en 1939, les effectifs sont passés à environ 6.000 aujourd'hui. Mais malgré de méritants efforts, il s'en faut malheureusement de beaucoup que le rendement de l'organisme ait augmenté dans les mêmes proportions »²³¹³.

L'attaque n'était pas anodine dans le contexte particulier de l'immédiat après-guerre : outre sa légitimité (rappel des origines vichyssoises) c'était l'efficacité de l'organisme qui était mise en cause. Le directeur de l'INED fondait notamment son analyse sur l'inégale valeur du personnel recruté sous Vichy et la faible représentation des statisticiens qualifiés tant à l'Institut que dans l'ensemble des ministères. En effet, comme l'a souligné Béatrice Touchelay, le premier directeur de l'INSEE avait opéré un renouvellement considérable du personnel qui n'avait laissé que peu de place aux anciens scientifiques de la SGF : « un an après la création de l'Institut, Raymond Rivet est le seul membre de l'inspection générale qui soit originaire de la SGF »²³¹⁴. F.-L. Closon mit l'ensemble des critiques d'A. Sauvy sur le compte d'un éventuel regret de voir son œuvre, l'Institut de la conjoncture, poursuivre sa route sans lui :

« Je conçois que vous ayez eu quelque peine en voyant changer l'allure de la Conjoncture ; cette situation me fait quelque peu penser au chagrin qu'éprouverait un artiste à voir sa toile continuée par un autre »²³¹⁵.

Il entama néanmoins diverses initiatives auprès de l'État-major des armées²³¹⁶ et de la direction de la *Revue de défense nationale* pour obtenir une sorte de droit de réponse

²³¹² Paul-André ROSENTAL, *L'intelligence démographique*, *op. cit.*, p. 128-130.

²³¹³ Alfred SAUVY, « Gouverner, c'est prévoir : le rôle de la statistique », *Revue de défense nationale*, vol. 3, Novembre 1947, p. 624.

²³¹⁴ Béatrice TOUCHELAY, « L'INSEE des origines à 1961 », *op. cit.*, p. 302 ; en outre, il avait été nommé directeur de la direction de la Statistique générale en 1946 : G. R. CHEVRY, « Raymond Rivet, 1906-1958 », *op. cit.*, p. 172.

²³¹⁵ Lettre n°1185/CAB du directeur de l'INSEE au directeur de l'INED, Paris, 18 décembre 1947, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55423.

²³¹⁶ Comme en témoigne une lettre n°[?]/GI du général Revers [chef de l'État-major de l'armée de terre] au directeur de l'INSEE, Paris, le 3 janvier 1948, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques,

afin de « rectifier des affirmations erronées, de préciser un acte gouvernemental qui ne souffre pas la discussion dans son principe, et de défendre un groupe de collaborateurs particulièrement sensibles à certaines critiques »²³¹⁷. Celui-ci lui fut accordé par Edmond Delage, rédacteur en chef de la revue, sous la forme d'une proposition d'article où il pourrait décrire « le fonctionnement et le rôle exact » de l'INSEE²³¹⁸.

Ces échanges montrent aussi que le directeur de l'INSEE était alors très attentif à l'image qui pouvait se dégager de l'organisme qu'il était chargé de mettre sur pied et de faire fonctionner avec des moyens décroissants. D'autant plus que l'Institut faisait l'objet d'interrogations plus officielles que celles d'un inspecteur des Finances anonyme ou du directeur de l'INED. En mars 1948 par exemple, le député MRP de Vendée, Lionel de Tinguy du Pouët, membre de la commission des finances, interrogea le gouvernement par le biais d'une question écrite sur l'évolution des effectifs « du Service national des statistiques » et sur l'existence d'une relation entre, d'une part l'augmentation de ces effectifs et du matériel, et d'autre part un éventuel accroissement de la rapidité de dépouillement du recensement de la population²³¹⁹. En plus de rappeler au député que le SNS avait laissé place à l'INSEE depuis avril 1946, la réponse élaborée par le cabinet de la direction générale de l'Institut (et signée par le directeur) soulignait que le recensement de 1946 serait effectué dans des délais plus courts que les précédents, alors même que le nombre de questions posées (et donc le « volume des tableaux de résultats ») s'était considérablement accru²³²⁰.

Ces quelques exemples parmi les nombreuses mises en question de la légitimité et de l'efficacité de l'INSEE expliquent la présence, parmi les archives conservées par le CAEF, de nombreux documents datant des premières années suivant sa création et destinés à présenter les origines et le fonctionnement de l'INSEE. Tout se passait donc comme si, au fil des années, l'organisme devait toujours justifier la pertinence de son existence, tant vis-à-vis de l'extérieur qu'auprès du gouvernement lui-même. En mars 1947, dans une lettre accompagnant un bilan de dix mois d'activité rédigée à l'attention de son ministre, André Philip, le directeur de l'INSEE écrivait ainsi qu'il « serait bon

B55423. – où il est indiqué à F.-L. Closos que l'EMA n'avait « aucune action » sur une revue « éditée en dehors ».

²³¹⁷ Lettre n°1251/CAB du directeur de l'INSEE au président du Comité de direction de la *Revue de défense nationale*, Paris, 26 décembre 1947, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55423..

²³¹⁸ Lettre sans numéro du rédacteur en chef de la *Revue de défense nationale* au directeur de l'INSEE, Paris, le 2 janvier 1948, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55423.

²³¹⁹ Question écrite n°5324 de M. Lionel de Tinguy à M. le ministre des Finances et des Affaires économiques, 5 mars 1948, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55423.

²³²⁰ Note n°343/CAB du cabinet de la direction générale de l'INSEE (signée Closos) pour la direction de l'Administration générale du ministère de l'Économie nationale, Paris, 22 mars 1948, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55423.

que non seulement le ministre de l'Économie nationale mais le gouvernement prennent conscience de ce que peut apporter l'Institut à l'action gouvernementale »²³²¹.

5. Recenser les agents des services publics et dresser le bilan des compressions

Si l'immédiat après-guerre constitua sans conteste une période sans équivalent de consolidation de l'appareil statistique, les développements qui précèdent montrent que c'est aussi en dépit d'une réelle fragilité de l'institution qu'un certain nombre d'initiatives purent être lancées. Ce fut, notamment, le cas du premier *recensement général des agents des services publics*, réalisé en mars 1947 et publié en 1949²³²².

Du dénombrement au recensement

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, la réalisation d'un véritable recensement des agents des services publics avait été envisagée dès la fin de l'année 1945. Comme tenu de l'urgence des besoins d'informations de la direction du Budget concernant les agents de l'État, le recensement avait été reporté au début de l'année 1947 et remplacé par un simple dénombrement. Cette fois, l'initiative revenait très clairement à la direction de la Fonction publique. En 1949, dans la discussion qui suivit la présentation des résultats du recensement à la SSP, Raymond Rivet – devenu directeur de la statistique générale de l'INSEE en 1946 – attribuait même la réussite de l'opération aux efforts entrepris par la direction de la Fonction publique pour vaincre les réticences des Finances :

« S'il était injuste de prétendre (comme on le faisait trop souvent) qu'il n'existait pas avant 1939 de statistiques des fonctionnaires, on doit convenir que ces statistiques étaient à la fois incomplètes et irrégulières. Cet état de choses était dû, d'une part aux moyens trop limités dont disposait la Statistique générale de la France et, d'autre part, à la réticence traditionnelle du ministre des Finances à l'égard de vastes enquêtes sur les agents de l'État. On doit se féliciter que cette réticence ait été vaincue, grâce surtout aux louables efforts de la Direction de la Fonction publique »²³²³.

La mise en place des imprimés relatifs au recensement des agents des services publics pour 1947 fut lancée par l'Imprimerie nationale en janvier 1947. Ceux-ci devaient être envoyés aux trésoriers payeurs généraux (TPG) – qui avaient déjà été sollicités pour l'établissement des états nécessaires au dénombrement de janvier 1946 –

²³²¹ Lettre (personnelle) n°367/CAB du directeur de l'INSEE au ministre de l'Économie nationale, 26 mars 1947, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55366.

²³²² INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, *Recensement général des agents des services publics*, Paris, Imprimerie nationale & PUF, 1949.

²³²³ Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 90, 1949, p. 263.

aux Préfets pour les services départementaux et communaux, et directement à certains ministères (Armée, PTT, Colonies, Affaires étrangères pour les agents à l'étranger, Affaires allemandes et autrichiennes)²³²⁴. Deux semaines plus tard, les TPG furent informés par le directeur de la Comptabilité publique de la décision, prise par la direction de la Fonction publique de procéder à un « dénombrement général et annuel des fonctionnaires et agents des services publics ». Celui-ci devait donc être effectué à partir des « éléments retenus pour le calcul et la mise en paiement des rémunérations allouées aux dits fonctionnaires et agents au titre du mois de mars »²³²⁵.

Le choix pourrait paraître surprenant : depuis les premières recommandations du Conseil supérieur de statistique, quatre décennies plus tôt, la nécessité d'un recours aux bulletins individuels, remplis par les intéressés, faisait l'unanimité parmi les statisticiens. D'autant plus que dès juin 1946, une note de la section « études » de la direction général de l'INSEE rappelait les « avantages de l'utilisation du bulletin individuel pour le recensement des fonctionnaires ». Revenant sur l'utilisation des listes établies par les TPG pour le dénombrement de 1946, l'auteur de cette note constatait que cette méthode ne permettait pas de disposer d'autant d'informations personnelles détaillées (âge, sexe, lieu de naissance, difficultés de logement, situation du conjoint, etc.) que celle du bulletin individuel. Le problème qui avait poussé au report du recensement subsistait toutefois : la lenteur du processus. Pour y pallier, l'auteur de la note proposait de procéder par bulletins individuels et bordereaux des TPG tous les cinq ans et par un dénombrement annuel *via* les TPG entre les recensements²³²⁶.

C'est la méthode des états récapitulatifs remplis par les TPG qui fut pourtant choisie. Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer ce choix. En octobre 1946, lorsque le directeur de la Fonction publique informa les ministres de la décision de mener un recensement des agents en mars 1947, il précisa que les résultats du dénombrement de 1946 avaient « permis de connaître avec une précision satisfaisante, l'effectif des agents des services publics ». Pour le directeur de la Fonction publique, la difficulté posée par la méthode employée en 1946 était moins celle de sa fiabilité que celle de la variété des informations recueillies :

« Il est cependant apparu que les renseignements demandés étaient insuffisants et ne donnaient pas les bases d'une étude complète et permanente de cette question.

C'est pourquoi, M. le Président du gouvernement a décidé de modifier quelque peu la méthode alors employée et d'organiser un recensement annuel des fonctionnaires et agents des services publics (...)

²³²⁴ Lettre n°248 / 2-E de Francis-Louis Closon, directeur général de l'INSEE, aux directions régionales de l'INSEE et à la direction de la Fonction publique, instruction n°78.448 sur le recensement des agents des services publics en 1947, Paris, 30 janvier 1947, CAEF, Fonds Statistiques et études financières, INSEE, B55439.

²³²⁵ Lettre n°1119 F du directeur de la Comptabilité publique aux trésoriers payeurs généraux, Paris, 14 février 1947, CAEF, Fonds Statistiques et études financières, INSEE, B55439.

²³²⁶ Note n°1059 2/E, direction générale de l'INSEE, 2^e direction, section étude, [ancien en-tête du SNS], Paris, 27 juin 1946, CARAN F60 980.

Afin d'obtenir des renseignements précis et détaillés et dont l'exactitude ne soit pas contestable, les ordonnateurs et les comptables interviendront les uns et les autres dans la réalisation de cette opération.

En conséquence, au mois de mars prochain, les états liquidatifs des émoluments habituellement employés par vos services seront remplacés par des états du modèle ci-joint dont un stock sera constitué dans chaque Trésorerie Générale. Ces états seront établis par les services ordonnateurs en double exemplaire et adressés aux Trésoriers Payeurs Généraux suivant la procédure normale »²³²⁷.

Il s'agissait donc de descendre d'un niveau pour le recueil des informations : tandis que le dénombrement de 1946 avait été réalisé sur la base d'états remplis directement par les TPG à partir des états liquidatifs des émoluments envoyés par les ordonnateurs, le recensement de 1947 prévoyait une modification de ces états liquidatifs de façon à ce que ce soient les ordonnateurs eux-mêmes qui procèdent au recensement. En outre, ce choix correspondait aux priorités du moment concernant les économies et la rationalisation des méthodes administratives. Le directeur de la Fonction publique envisageait en effet un éventuel remplacement définitif des états liquidatifs habituels par ce modèle élaboré de façon exceptionnelle pour 1947 :

« Ainsi pourrait être effectuée une rationalisation des méthodes de liquidation et une unification des types d'imprimés qui, non seulement faciliteraient le contrôle des comptables, mais encore permettraient d'effectuer de sérieuses économies »²³²⁸.

À ces explications reprises dans la brochure publiée entre mars et juin 1949²³²⁹, sous la responsabilité de Marcel Brichler – cette méthode étant qualifiée d' « essai intéressant de "normalisation" » – s'ajoutait une autre :

« La solution a priori la plus simple en matière de recensement consiste à faire remplir pour chaque personne un "bulletin individuel" contenant toutes les indications utiles. Ce procédé aurait nécessité de la part des Services administratifs un travail considérable ; il est en effet évident que pour obtenir des renseignements précis, en particulier sur la situation administrative, il ne saurait être question de faire remplir les bulletins de recensement par les intéressés eux-mêmes, souvent mal informés »²³³⁰.

La fiabilité des informations recueillies par bulletins individuels remplis par les intéressés ne semblait donc plus faire l'objet d'un consensus aussi large qu'au début du siècle parmi les statisticiens. À la suite d'un exposé de Raymond Rivet à la SSP en mai 1949 par exemple, Henri Bunle – tout en refusant d'assimiler « résultat statistique » et « résultat comptable » puisque, « même s'il n'est pas d'une exactitude absolue, on peut quand même parfois l'utiliser » – rappelait que l'on « ne peut tirer des questionnaires,

²³²⁷ Lettre du secrétaire général du gouvernement [en-tête de la direction de la Fonction publique] à Monsieur le ministre de..., Paris, 30 octobre 1946, CARAN, F60 980.

²³²⁸ Ibid.

²³²⁹ Le dépôt légal de la brochure déposée à la BnF est daté du 15 juin 1949 tandis qu'une note de mise à jour au 1^{er} mars 1949 y était jointe.

²³³⁰ *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*, citations respectivement p. 12 et p. 8.

qui sont à la base de toute enquête statistique, que ce qu'ils renferment ; et cela seulement ». Il ajoutait alors :

« Trop souvent et malheureusement, les réponses faites aux questionnaires en France sont inexactes, volontairement ou non. Certaines de ces erreurs peuvent être rectifiées par un contrôle serré et soigneux qui malheureusement, rend l'enquête plus longue et plus coûteuse »²³³¹.

La décision de ne pas recourir à des bulletins individuels mais à des états récapitulatifs remplis par les ordonnateurs locaux semble donc répondre à un triple souci d'économie, de rationalisation et de renforcement de la fiabilité des informations recueillies. En l'occurrence, exposé de façon explicite – tant dans la brochure qu'à la SSP par Marcel Brichler²³³², et probablement à l'IIS par Raymond Rivet²³³³ – ce choix ne semble pas avoir fait l'objet de contestations comme certaines initiatives précédentes.

En dépit d'un intitulé similaire (« agents des services publics »), le périmètre choisi pour ce recensement était plus vaste que celui du dénombrement de 1946 mais la question de la dénomination des agents recensés posait toujours des difficultés. Décrivant ce périmètre dans le *Journal de la Société de statistique de Paris* (reprenant mot pour mot une partie de l'introduction à la brochure du recensement) Marcel Brichler rappelait en effet que « le nombre des fonctionnaires dépend essentiellement de la définition qui est donnée à ce terme ». Offrant un certain nombre de précisions concernant le « domaine touché par le recensement », il restait très circonspect concernant la définition de « service public » et de « fonctionnaire ». Selon l'administrateur de l'INSEE, comme « il n'existait pas de critère permettant de tracer une limite précise entre le secteur public et le secteur privé », il était nécessaire d'utiliser la nature juridique des organismes étudiés comme « critère distinctif » permettant de « déterminer les limites de l'Administration », tout en accordant une attention particulière aux domaines concernés et à l'évolution de la nature juridique de certains services (à travers les passages des collectivités locales à l'État par

²³³¹ Raymond RIVET, « Les progrès de la statistique en France depuis 20 ans », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 90, 1949, p. 525.

²³³² Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.* Le résumé des échanges qui suivirent la présentation ne contient aucune critique de la méthode choisie, les résultats étant même loués par l'ensemble des intervenants. Raymond Rivet (supérieur hiérarchique de M. Brichler) affirma même que ces statistiques étaient « même plus complètes, sur certains points, que celles qui sont établies dans les pays les plus évolués ».

²³³³ La revue de l'IIS ne publia pas de compte rendu, même résumé, des communications et discussions de la 26^e session de l'IIS qui se tint à Berne. Toutefois, l'intervention fut (très brièvement) rapportée dans : Jean BOURGEOIS-PICHAT, « Session de l'Institut international de statistique (4-10 septembre 1949) », *Population*, vol. 4, n^o 4, 1949, p. 757-760 ; et Pierre GEORGE, « Un apport de la démographie et de la statistique à la géographie. À propos de deux congrès », *Annales de géographie*, vol. 59, n^o 313, 1950, p. 45-47 sans que la moindre remarque ne soit faite concernant la « nouvelle méthode » exposée par R. Rivet.

exemple)²³³⁴. Surtout, pour Marcel Bichler, le sens même du terme « fonctionnaire » restait « assez vague » :

« Il peut s'appliquer à tout agent, quel qu'il soit, appartenant à un service public ; mais on peut également le réserver à certains de ces agents, par exemple aux seuls titulaires »²³³⁵.

Ainsi, le vote du statut général de la fonction publique n'avait pas véritablement clarifié la situation. Dans son *traité élémentaire de droit administratif* (cinquième édition du *manuel*, dont la publication fut concomitante de celle du recensement), Marcel Waline reprenait ainsi la même définition du fonctionnaire que dans les versions précédentes, en ajoutant ce commentaire :

« La loi du 19 octobre 1946 ne donne pas à proprement parler une définition du fonctionnaire, mais déclare s'appliquer "aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations, services et établissements publics de l'État qui présentent un caractère industriel ou commercial." La notion de fonctionnaire est certainement plus large : elle comprend les magistrats, les militaires de carrière, le personnel de direction des services commerciaux, et les fonctionnaires des départements et communes et de leurs établissements publics. »²³³⁶

Pour expliciter et délimiter le périmètre que représentaient les « agents des services publics », la liste des services et agents concernés par le recensement fut dressée de façon précise. Concernant les agents, furent recensés :

- l'ensemble des « fonctionnaires titulaires (titulaires civils et ouvriers titulaires) » ;
- les « agents non titulaires (contractuels, temporaires et auxiliaires) » ;
- les « militaires (d'active ou sous contrat au-delà de la durée légale) »

Les services pris en considération correspondaient à ceux dont les agents émargeaient : au budget général, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux de l'État et aux budgets propres des établissements publics nationaux ; aux budgets des départements et des communes ainsi qu'à celui des établissements publics départementaux et communaux. Ceux qui n'avaient pas été recensés faisaient aussi l'objet d'une telle liste. Le recensement ne concernait donc pas les « agents ne possédant pas véritablement le caractère de fonctionnaires : titulaires de fonctions électives, militaires accomplissant le temps légal de présence sous les drapeaux, aumôniers, ouvriers des chantiers temporaires, personnels à façon, etc. » En outre, les personnels des entreprises nationalisées depuis 1939 et les établissements à caractère

²³³⁴ Bien que l'extension des interventions de l'État dans les domaines économiques et sociaux, caractérisée notamment par un contrôle accru des activités privées chargées de services publics, conduisait Marcel Waline à se « demander si la liberté du travail et du commerce est encore aujourd'hui, en France, une liberté publique... » : Marcel WALINE, « Vicissitudes récentes de la notion de Service Public », *La revue administrative*, vol. 1, n° 5, Septembre 1948, p. 23-25.

²³³⁵ Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.*, p. 246-248 ; *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*, p. 9-14.

²³³⁶ Marcel WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif* (1949), *op. cit.*, p. 302.

industriel et commercial (Gaz et électricité, Houillères, Banques et assurances, Renault, la SNCF et le métropolitain, etc.) n'entraient pas dans le domaine du recensement, tandis qu'il n'avait pas été possible de « rassembler dans de bonnes conditions » la documentation relative aux agents de l'État résidant outre-mer et aux militaires de l'armée de la France d'outre-mer. La méthode du dépouillement des états des traitements permettait de recenser les agents « réellement en fonction » par opposition à « l'effectif budgétaire » – qui était présenté comme généralement supérieur à l'effectif réel en dépit de la prise en compte des agents rémunérés sur les chapitres de matériels et comptes spéciaux du Trésor. Cela impliquait donc aussi de prendre en compte des agents qui n'avaient pas été comptabilisés lors du dénombrement de 1946 : ceux qui effectuaient un service incomplet, tout en prenant soin de distinguer ceux qui travaillaient pour plusieurs administrations de ceux qui ne travaillaient que pour une seule²³³⁷.

Construire une rétrospective : l'évolution des effectifs de 1914 à 1947

Dès l'introduction de la brochure publiée en 1949, le recensement fut présenté comme une initiative inédite car « avant 1941, aucun recensement général des fonctionnaires n'avait été entrepris en vue de réunir » tant des informations relatives aux effectifs et à leurs rémunérations que des éléments dont la connaissance était jugée « indispensable pour mener à bien toute étude concernant les fonctionnaires », tels que le sexe, l'âge, la profession du conjoint et le nombre d'enfants. Certaines initiatives précédentes étaient alors évoquées pour ce qu'elles étaient : les publications périodiques des échelles des traitements en vertu de la loi du 8 avril 1910 ; l'enquête de la direction du Budget lancée en 1941 et publiée en 1944 par le SNS ; le dénombrement de 1946. Les résultats de ces précédentes enquêtes étaient présentés comme n'ayant fourni que des renseignements limités comparé au champ du recensement de 1947. Toutefois, malgré ces précautions, l'INSEE proposait une « évolution des effectifs des fonctionnaires et agents de l'État depuis 1914 » qui entérinait l'ambiguïté née lors du dénombrement de 1946. En effet, dans la section de la brochure consacrée à l'analyse des résultats du recensement, dans les tableaux eux-mêmes et dans la communication de Marcel Brichler à la Société de statistique de Paris (SSP), les statistiques antérieures à 1947 furent présentées comme les résultats de « recensements précédents » sans que les véritables sources de ces données – pourtant exposées en détail dans la contribution à la statistique des fonctionnaires de 1944 – ne soient jamais mentionnées²³³⁸. De surcroît, si la rétrospective proposée faisait état des ajustements nécessaires afin de rendre ces statistiques comparables, c'était sur une base extrêmement restreinte :

²³³⁷ *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*, p. 9-13.

²³³⁸ *Ibid.*, p. 18-22 et tableau 3 p. 52 ; Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.*, p. 254-258. Voir une reproduction de deux tableaux en annexe n°59, p. 800.

« La comparaison des effectifs aux différentes époques nécessite un ajustement préalable. En effet :

- 1° les recensements de 1914 et 1922 ne comprennent pas l'Alsace et la Lorraine ;
- 2° les recensements antérieurs à 1947 ne comprennent pas le personnel de certains Établissements publics (en particulier à l'Éducation nationale) ;
- 3° certains agents payés auparavant sur des budgets locaux émargent actuellement au budget de l'État (Police, cantonniers).

On peut évaluer à 25.000 et 30.000 respectivement le nombre des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine en 1914 et 1922, et à 80.000 le nombre des agents des Services non recensés avant 1947 ou venus des collectivités locales. »

En dépit d'une insistance particulière sur le fait que la méthode choisie pour le recensement de 1947 permettait de donner le « nombre des agents réellement en fonction ; (...) différent de l'effectif budgétaire qui, dans un but de simplification, est couramment utilisé »²³³⁹, les concepteurs du recensement ne tenaient donc pas compte de la différence de nature des informations recueillies au cours des années précédentes. Ils se contentaient d'ajuster les statistiques de façon à ce que le périmètre concerné fût relativement constant.

Tableau II. 13 : Ajustement de l'évolution des effectifs civils de 1914 à 1947 (en milliers)

	Total des civils	Total des civils rendu comparable	Écart	soit en %	Justification
1914	469	494	25	5,3%	
1922	595	625	30	5,0%	
1923	555	585	30	5,4%	Ajout des effectifs d'Alsace et de Lorraine
1924	544	574	30	5,5%	
1927	547	580	33	6,0%	idem. + agents des manufactures de tabacs
1932	652	672	20	3,1%	Ajout des agents de la Caisse des dépôts et consignation et des manufactures de tabacs
1936	697	682	-15	-2,2%	Soustraction d'agents "décomptés à part aux autres recensements" (receveurs-buralistes non fonctionnaires, greffiers en chef des tribunaux)
1941	798	790	-8	-1,0%	Idem.
1946	878	948	70	8,0%	Ajout des civils de la Défense nationale sur la base de l'effectif de 1947 - le total initial indiqué ne correspond donc simplement pas au total des civils
1947	1000	920	-80	-8,0%	Soustraction des agents "appartenant à des services non recensés auparavant"
1948 (estimation)	950	870	-80	-8,4%	Idem. + prise en compte des suppressions intervenues au titre de la "guillotine"

Source : tableau p. 21 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], op. cit. - des redressements similaires furent effectués pour le total des civils dans les tableaux p. 18 et 3 p. 52 qui présentent un léger écart pour 1914 (1 millier) et 1936 (2 milliers) du fait d'un arrondi différent dans le tableau 3 p. 255 dans Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », op. cit.

Le procédé ne fit l'objet d'aucune discussion lors de la présentation des résultats par Marcel Brichler à la SSP. Pourtant, aucune indication n'était fournie concernant les sources sur lesquelles fut basée l'évaluation du volume des effectifs qui n'avaient pas été comptabilisés par les enquêtes précédentes – et qui fondaient néanmoins le redressement opéré pour « rendre » comparables ces statistiques. Seule précision donnée : le nombre des agents à retrancher de 1947 comprenait 20 à 25.000 agents de

²³³⁹ *Recensement général des agents des services publics* [1947], op. cit., p. 12.

« services de l'État ou établissements publics non recensés auparavant » et 60 à 65.000 agents « venus des collectivités locales »²³⁴⁰.

L'ajustement, présenté dans le tableau II.13, était proposé en « chiffres ronds » sur la base – non citée – d'une partie des informations issues d'une enquête budgétaire publiée dans un tableau similaire de la brochure du SNS de 1944²³⁴¹. Il concernait uniquement le total des effectifs civils effectuant un service à temps complet, et non la répartition des effectifs par secteurs ministériels, qui était elle aussi proposée pour 1914, 1922, 1936 et 1947.

À la prise en considération des agents d'Alsace-Lorraine entre 1914 et 1924 et la soustraction en 1947 des effectifs non comptabilisés dans les enquêtes précédentes, s'ajoutait une évaluation des effets des compressions réalisées entre 1947 et 1948. Cet ajustement permettait ainsi d'évaluer la croissance des effectifs à périmètre constant, sur « la base des services recensés en 1936 ». Pour la période 1914-1948, celle-ci passait ainsi d'une augmentation globale apparente de 103% (soit 2 % par an en moyenne) à un accroissement de 76% (1,6% par an en moyenne). L'analyse de l'évolution ainsi construite conduisait au même type d'analyses que celles qui étaient proposées dans la brochure du dénombrement de 1946 – dont les résultats ne furent pas repris pour les comparaisons ministérielles. Plus comparables, d'un point de vue méthodologique, que ceux de 1936 qui furent pourtant choisis, les résultats du dénombrement étaient certainement beaucoup trop proches d'un point de vue chronologique, à un moment où les débats politiques se focalisaient sur des comparaisons avant-après-guerre.

La croissance des effectifs civils était ainsi segmentée en trois périodes, 1914-1922, 1922-1936 et 1936-1947, les facteurs d'augmentation étant identifiés selon les secteurs les plus concernés. Les statistiques évoquées dans la section d'analyse des résultats, tout en portant sur un tableau précis des répartitions ministérielles, ne correspondaient toutefois qu'à des décompositions sectorielles approximatives. Les comparaisons portaient ainsi sur le total « ajusté », décomposé selon des répartitions sectorielles non-ajustées. Quatre facteurs principaux de l'augmentation des effectifs étaient pris en considération :

- les conséquences des deux guerres (pour les périodes 1914-1922 et 1936-1947) ;
- les progrès techniques et sociaux (principalement pour 1936-1947 mais aussi, dans une moindre mesure, pour 1922-1936) ;
- l'intervention de l'État dans le secteur économique (principalement pour 1936-1947) ;
- l'accroissement de la production ou des tâches générales (pour les trois périodes).

²³⁴⁰ *Ibid.*, p. 18 ; Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.*, p. 254.

²³⁴¹ SERVICE NATIONAL DES STATISTIQUES, *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (1944), *op. cit.*, p. 51.

Tableau II. 14 : Principales évolutions ministérielles (1914-1947)

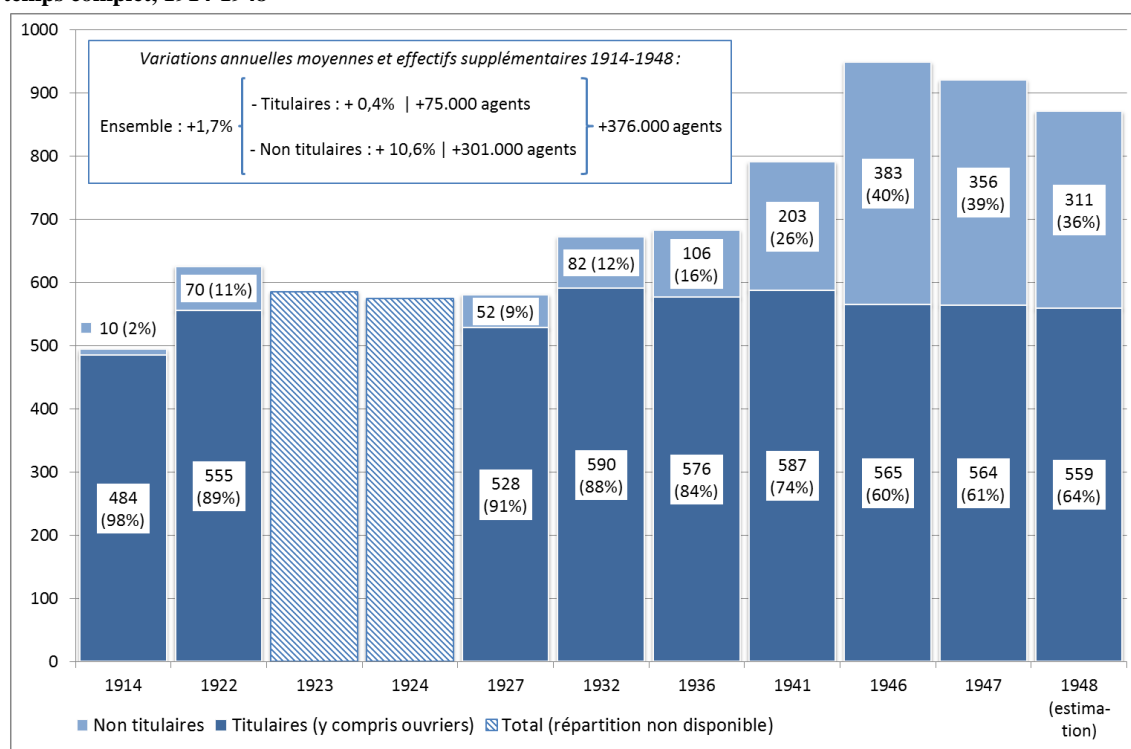
<i>Ensemble des civils effectuant un service complet</i>			
Effectifs supplémentaires 1914-1947 <i>Classement des 5 principaux bénéficiaires</i>		Variations annuelles moyennes 1914-1947 <i>Classement des 5 plus fortes croissances</i>	
Éducation nationale	84 747 16%	Anciens combattants	20%
PTT	80 328 15%	Intérieur	12%
Défense (civils)	79 217 15%	Travail	7%
Intérieur	74 978 14%	Production industrielle	5%
Finances	44 796 8%	Affaires étrangères	3%
Rappel du total	532 050 100%	Progression relative 1914-1947 (en indice base 1914=100 sur les proportions du total) <i>Classement des 5 plus fortes progressions</i>	
Proportion du total des effectifs en 1947 <i>Classement des 5 ministères les plus importants</i>		Anciens combattants	19 723
Éducation nationale	23%	Intérieur	1 984
PTT	20%	Travail	469
Défense (civils)	15%	Production industrielle	250
Finances	12%	Défense (Guerre ; civils)	140
Intérieur	8%		
<i>Ensemble des non titulaires civils effectuant un service complet</i>			
Effectifs supplémentaires 1914-1947 <i>Classement des 5 principaux bénéficiaires</i>		Variations annuelles moyennes 1914-1947 <i>Classement des 5 plus fortes croissances</i>	
Défense (civils)	77 133 21%	Anciens combattants	33%
PTT	63 359 17%	Intérieur	26%
Éducation nationale	38 762 11%	Production industrielle	15%
Finances	34 401 9%	Travaux publics et Transports	14%
Reconstruction	26 844 7%	Défense - Guerre	13%
Rappel du total	368 447 100%	Progression relative 1914-1947 (en indice base 1914=100 sur les proportions) <i>Classement des 5 plus fortes progressions</i>	
Proportion des non titulaires dans chaque ministère 1947. Classement des 5 proportions les plus importantes		Intérieur	5 505
Reconstruction	99,50%	Travaux publics et Transports	3 898
Ravitaillement	96,50%	Anciens combattants	2 604
Présidence du gouvernement et services rattachés	84,80%	PTT	2 530
Affaires allemandes et autrichiennes	77,40%	Défense (civils)	1 982
Anciens combattants	76,60%		

Source : d'après le tableau 3 p. 52 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

Comme le tableau II.14 ci-dessus permet de le constater, les ministères dont les effectifs progressèrent le plus, en effectifs comme en proportions, relevaient bien des secteurs concernés par les effets de la guerre et par la progression des interventions sociales, mais les ministères relevant des « tâches générales » (Éducation nationale, Finances, PTT) accusaient eux aussi une très forte croissance. À ce sujet, l'analyse proposée dans la brochure mettait fortement l'accent sur « l'analogie des variations » survenues, notamment, autour des deux guerres mondiales. D'abord en ce qui concerne

la croissance des effectifs « dans les services à personnel nombreux » (les ministères de l'Éducation nationale, des Finances et des PTT qui « constituent la grosse masse des fonctionnaires »). L'auteur insistait alors sur le fait que « l'accroissement du personnel est toujours inférieur à l'accroissement des charges »²³⁴². Surtout, pour les auteurs du recensement cette analogie portait principalement sur la croissance globale des effectifs non titulaires (que le tableau précédent II.14 permet d'observer d'un point de vue sectoriel). Le graphique II.22 suivant, construit sur la base des statistiques « ajustées », permet ainsi d'observer une forte croissance, tant en nombre qu'en proportion, des non titulaires, particulièrement accentuée au cours des années 1914-1922 et 1941-1946, tandis que les compressions des années d'après-guerre semblent, du même coup, porter plus fortement sur ces mêmes non titulaires :

Graphique II. 22 : Évolution « ajustée » des effectifs civils titulaires et non titulaires effectuant un service temps complet, 1914-1948



Source : d'après le tableau p. 21 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*, p. 21

Pour les auteurs de la brochure, l'argument principal consistait moins à relativiser la croissance des effectifs qu'à en souligner les causes qui, pour l'essentiel, rendaient illusoire les réductions massives d'effectifs. C'est d'ailleurs la première conclusion à laquelle mena la présentation de ces résultats à la SPP. En témoigne le commentaire de

²³⁴² *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*, p. 18-22.

Marcel Rieul Paisant – rédacteur au ministère des Finances entré à la SSP en décembre 1941²³⁴³ – qui fit suite à l'exposé de Marcel Brichler :

« Après avoir félicité l'orateur, M. Rieul-Paisant est heureux de voir la Société de Statistique de Paris proclamer que la réduction massive du nombre des fonctionnaires est une illusion à dissiper. Sept neuvièmes des effectifs civils sont pratiquement incompressibles. On peut supprimer 175.000 agents de l'Éducation nationale, mais il faut revenir sur le principe de l'École unique ; on peut supprimer une bonne part du personnel du Travail, mais il faut revenir sur les mesures de Sécurité sociale. Le problème est donc essentiellement politique. »²³⁴⁴

Toutefois, il ne faudrait pas exagérer l'unanimité sur ce point. En effet, le président de la SSP n'allait pas aussi loin. Tout en fustigeant les « exigences démagogiques de politiciens et de journalistes qui affirment sans preuve des chiffres fantaisistes d'augmentations du nombre des fonctionnaires et qui prétendent indûment qu'il est possible de le réduire de plusieurs quarts », René Roy affirmait néanmoins la nécessité de diminuer les effectifs « d'une façon rationnelle » :

« M. le Président s'associe aux observations présentées. L'accroissement du nombre des fonctionnaires (même sur les chiffres « ajustés » calculés par M. Brichler de 682.000 en 1936 à 920.000 en 1947), s'explique certainement en partie par les effets de la guerre, par la création de services nouveaux utiles en soi et par le développement normal et souhaitable de certains services comme les PTT et l'Enseignement. Toutefois, il n'est pas certain que ces raisons justifient un accroissement du tiers et il faut veiller à ce que des services ne subsistent pas après disparition des motifs temporaires de les créer. »

Le président de la SSP ajoutait qu'à son sens il était possible de faire des économies en réduisant le périmètre de l'intervention publique (renvoyant à l'initiative privée la couverture des « petits risques » par la Sécurité sociale, présentée comme la plus coûteuse en cotisations et en effectifs), en simplifiant les formalités administratives (fiscales en particulier) et en incitant financièrement les chefs de service à accroître le rendement de leur service tout en réduisant leurs effectifs. Un tel argumentaire était finalement assez proche d'une critique libérale de l'intervention et de l'efficacité de l'État. La nouveauté consistait toutefois en un non recours à l'argument chiffré du « trop de fonctionnaires », René Roy concluant son intervention, et la discussion de l'exposé, de la façon suivante :

« Aussi devons-nous savoir gré à M. Brichler d'avoir apporté une grande clarté dans ces questions et d'avoir réduit à ses vraies limites les accroissements si souvent dénoncés et imaginaires gonflés jusqu'à de folles proportions. »²³⁴⁵

²³⁴³ PV des séances des 19 novembre et 17 décembre 1941, *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 83, n°1, janvier 1942, p. 2 et 5.

²³⁴⁴ Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.*, p. 262. Marcel Rieul Paisant mobilisait au passage, pour appuyer son propos, la comparaison avec les effectifs de Grande-Bretagne (2 009 000, dont 1 194 000 sur budget général et 815 000 sur budgets locaux), en reprenant - sans les citer semble-t-il puisqu'il en faisait ceux de 1947 - les chiffres du dénombrement de 1946.

²³⁴⁵ *Ibid.*, p. 264 ; ancien élève de l'X, ingénieur des Ponts et chaussées, René Roy, passé par X-Crise, enseignant à l'école des Ponts et chaussées et à l'ISUP, fut (avec François Divisia) l'un des acteurs

Volume et structure des effectifs au 1^{er} mars 1947

Les résultats du recensement ne se limitaient pas, bien entendu, à la seule construction d'une rétrospective de l'évolution des effectifs depuis 1914. La brochure publiée en 1949 constituait en effet la documentation statistique la plus complète – et la plus fiable, compte tenu de la méthode de collecte des informations – publiée jusque-là. Outre la trentaine de pages d'analyses des résultats, elle comportait vingt-deux tableaux offrant, sur une soixantaine de pages, une description très précise de la structure des effectifs des services publics en général, et de l'État en particulier. Aux habituelles répartitions par ministères, s'ajoutaient des répartitions par services et par types de budget (général, annexe ou budget propre des établissements publics nationaux) ; aux distinctions par statut (titulaires, auxiliaires, etc.) s'ajoutaient celles par temps de service (complet ou incomplet) ; aux répartitions par traitements bruts s'ajoutaient celles par traitements nets ; enfin, de nombreuses informations personnelles concernant le sexe, l'âge, la situation matrimoniale, le nombre d'enfants à charge, mais aussi la profession du conjoint, étaient aussi présentes. Si je ne saurais rendre compte ici, de façon exhaustive, de l'ensemble des résultats de ce recensement – qui mériterait probablement à lui seul un volume fourni – les graphiques suivants proposent un résumé de ses principaux apports au regard des enquêtes précédentes et des débats politiques y afférents.

Le degré de finesse des informations collectées permit à l'INSEE de prendre en considération des effectifs qui, jusque-là, soit ne l'avaient pas été, soit n'étaient pas distingués de la masse globale des effectifs par ministères. Il s'agit en premier lieu des agents effectuant un « service incomplet », définis comme les agents « dont le temps de présence est inférieure à la durée normale et dont la rémunération est réduite en conséquence ». Ceux-ci pouvaient être, par ailleurs, des agents effectuant un « service complet » dans une autre administration. Marcel Brichler prenait l'exemple suivant :

« un instituteur, secrétaire de mairie dans une petite commune, est à la fois fonctionnaire du Ministère de l'Éducation nationale et fonctionnaire communal ; il est donc recensé deux fois, la première fois (à service complet) au titre de l'Éducation nationale, la seconde (à service incomplet) au titre de la commune ».

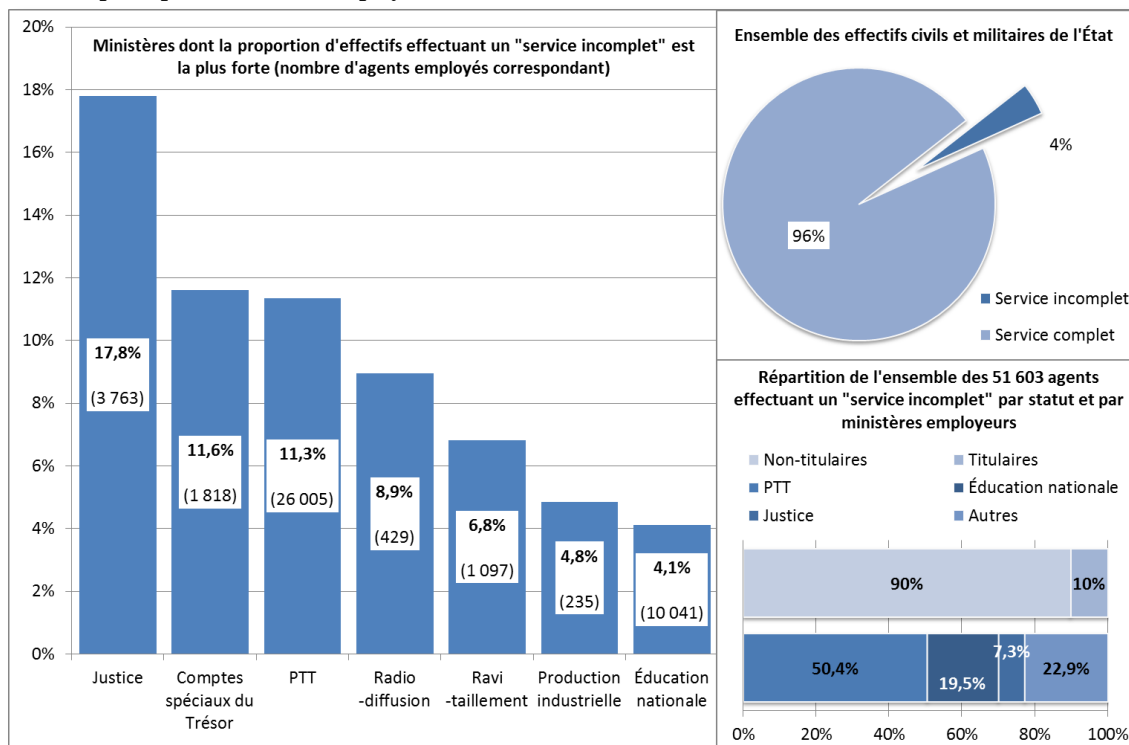
Les opérations de dépouillement furent toutefois menées de façon à « distinguer les agents à service incomplet déjà recensés au titre d'une autre administration et les agents à service incomplets non recensés au titre d'une autre administration »²³⁴⁶. Le graphique

principaux de la fondation et de la diffusion de l'économétrie en France. Voir : Olivier DARD, « L'arithmétique politique et la technocratie : la question de l'héritage », dans Thierry MARTIN (dir.), *Arithmétique politique dans la France du XVIII^e siècle*, Paris, INED, 2003, p. 511-526 ; Martine BUNGENER et Marie-Ève JOËL, « L'essor de l'économétrie au CNRS, 1946-1960 », *Cahiers pour l'histoire du CNRS*, n° 4, 1989, p. 45-79 ; Edmond MALINVAUD, « René Roy, 1894-1977 », *Journal de la société de statistique de Paris*, vol. 120, n° 1, 1979, p. 2-8.

²³⁴⁶ Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.*, p. 249.

II.23 suivant permet d'observer qu'en ce qui concerne les effectifs de l'État, ces agents ne représentaient qu'une très faible proportion de l'ensemble des agents civils et militaires (4%), bien que certains ministères en employaient un nombre non négligeable.

Graphique II. 23 : Agents effectuant un « service incomplet » en 1947. Proportion des effectifs de l'État, statuts et principaux ministères employeurs



Source : d'après tableau n°4 ter p. 60 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

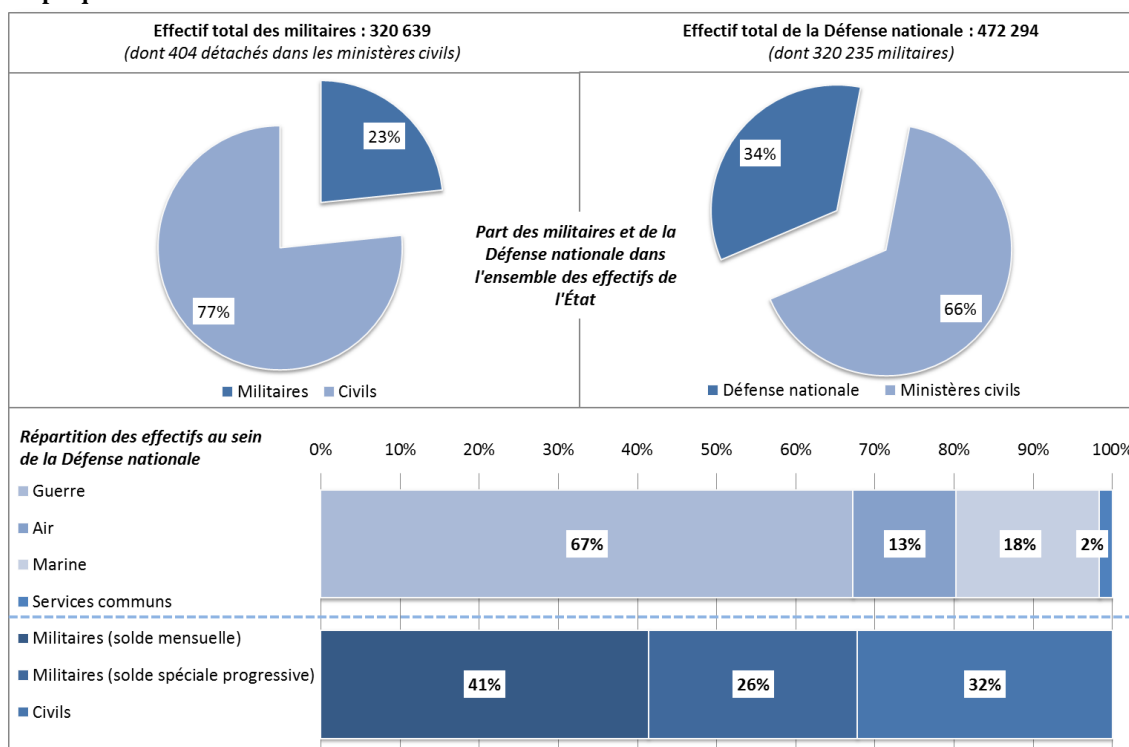
Les trois principaux employeurs de ces agents à temps partiel – dont l'écrasante majorité était non titulaire – étaient donc les PTT (il s'agissait principalement d'agents des services extérieurs et de la Caisse nationale d'épargne), la Justice (essentiellement des agents des Tribunaux de première instance et juges de paix, notamment les greffiers en chef des divers tribunaux), et de l'Éducation (en majorité des agents en poste dans des écoles, collèges et lycées)²³⁴⁷.

Le recensement permit aussi de distinguer avec un degré de précision inédit, les militaires des effectifs civils, permettant ainsi de procéder à des répartitions entre « personnels civils » et « personnel militaire », mais aussi entre ministères civils et Défense nationale. En effet, le recensement permettait aussi d'observer la répartition des effectifs au sein de ce ministère, tant par armes (Guerre, Air, Marine) que par statuts : civils, militaires « à solde mensuelle » (officiers et sous-officiers « d'active ») et

²³⁴⁷ D'après les statistiques relatives à la répartition des agents par services, tableau 4 p. 54-55 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

militaires « à solde spéciale progressive » (militaires sous contrat), les personnels du contingent n'étant pas pris en considération.

Graphique II. 24 : Personnel militaire et effectifs de la Défense nationale en 1947



Source : d'après tableau n°4 ter p. 60 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

Ainsi, la toute première publication de statistiques aussi détaillée coïncida avec les nombreux débats relatifs à la diminution des dépenses militaires. Réclamée, principalement par la gauche, depuis l'immédiat après-guerre celle-ci était régulièrement discutée à l'Assemblée nationale. Si les premiers bilans des compressions réalisées au cours des années précédentes faisaient état d'un véritable effort concernant la réduction des effectifs civils de la Défense, celle des militaires était considérée comme insuffisante et les députés réclamaient des informations relatives à la situation réelle de ces effectifs²³⁴⁸. Le temps n'était toutefois pas encore venu d'une réduction du personnel militaire – bien au contraire, la guerre d'Indochine entraîna une hausse des dépenses qui, tout en faisant l'objet de nombreux débats, n'en fut pas moins constante jusqu'en 1952²³⁴⁹. En 1947, la Défense nationale constituait donc le premier ministère

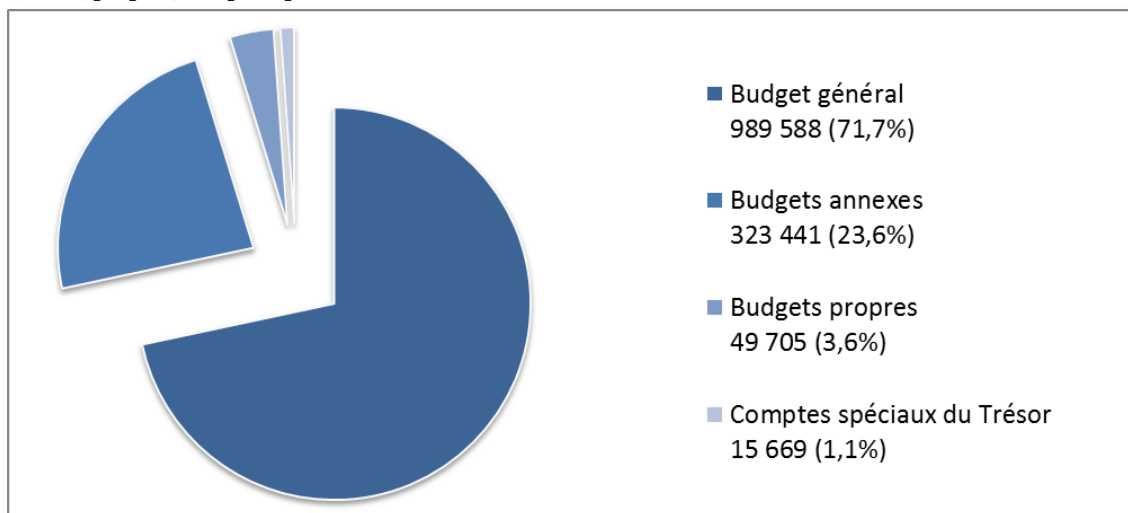
²³⁴⁸ Voir, par exemple, la discussion générale du projet de loi portant fixation des dépenses militaires pour l'exercice 1949, deuxième séance du jeudi 9 juin 1949, *Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale*, 10 juin 1949, p. 3225.

²³⁴⁹ Hugues Tertrais a bien montré que la question des effectifs fut régulièrement posée au cours des années 1948 et 1949, se traduisant notamment par des interrogations sur les objectifs à atteindre en Indochine : Pierre Mendès France proposa ainsi deux solutions à l'Assemblée nationale le 19 octobre 1950, « trois fois plus d'effectifs » ou « un accord politique (...) avec ceux qui nous combattent ». La

en proportion d'effectifs (34%) assez loin devant l'Éducation nationale (18%), les PTT (17%) et les Finances (9%), les trois principaux employeurs des ministères civils.

La prise en considération d'un autre type d'agents permet d'éclairer une question non moins ancienne : celle des personnels rémunérés en dehors du budget général.

Graphique II. 25 : Répartition de l'ensemble des effectifs civils et militaires par types de budgets (général, annexes, propres, comptes spéciaux du Trésor) en 1947



Source : d'après tableau n°4 ter p. 60 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

Les effectifs rémunérés sur budget annexe avaient toujours été comptabilisés sans qu'il en soit fait mention, d'autant que, rattachés au budget général, ils ne constituaient finalement, comme le notait Maurice Duverger en 1950, qu'une « classification comptable différente qui ne [mettait] pas en cause le principe de l'unité budgétaire »²³⁵⁰. Il s'agissait en effet principalement des PTT (qui représentaient 71% de l'ensemble des effectifs rémunérés sur budgets annexes) et de certains services de la Défense nationale, Essences et Poudres par exemple (pour 27% du total des personnels rémunérés sur budgets annexes). Le reste se répartissait entre divers services, la Radiodiffusion nationale en particulier – passée, pendant la guerre, de la tutelle des PTT à celle de l'Information pour finir sous celle de la présidence du Conseil entre 1946-1947²³⁵¹ – dont la totalité des agents était rémunérée sur budget annexe représentait 1,5% du total de ces effectifs.

solution retenue fut finalement intermédiaire, un renforcement des « autochtones » dans le corps expéditionnaire devant limiter l'accroissement des effectifs français : Hugues TERTRAIS, « Le poids financier de la guerre d'Indochine », dans Maurice VAÏSSE et Alain BIZARD (dir.), *L'Armée française dans la guerre d'Indochine (1946-1954): adaptation ou inadaptation?* Actes du colloque des 30 novembre et 1^{er} décembre 1998, Bruxelles, Éditions Complexe, 2000, (citation p. 40-41) ; du même auteur, voir aussi : *La piastre et le fusil. Le coût de la guerre d'Indochine, 1945-1954*, *op. cit.*

²³⁵⁰ Maurice DUVERGER, *Les finances publiques*, Paris, PUF, 1950, p. 89-90.

²³⁵¹ *Répertoire des services du gouvernement* [1946], *op. cit.* ; PRÉSIDENTE DU CONSEIL. SecrÉTARIAT GÉNÉRAL, *Répertoire administratif*, Paris, Imprimerie nationale, 1947.

Il en allait en revanche autrement des agents rémunérés sur les budgets propres des établissements publics nationaux et sur les comptes spéciaux du Trésor. Représentant 4,7% du total des effectifs civils et militaires de l'État, ils apparaissaient en effet pour la première fois dans les statistiques relatives aux effectifs de l'État. Dans les enquêtes précédentes, en particulier celle de 1946, les premiers figuraient bien dans le total des effectifs, sans qu'il soit possible de les distinguer des autres agents, mais les seconds ne semblent pas avoir été comptabilisés avant le recensement de 1947.

Il est même assez surprenant de voir comptabiliser des effectifs sur de tels comptes. En 1943, André Bisson rappelait que le rôle du Trésor avait considérablement évolué depuis la guerre de 1914 :

« À cette époque, le budget et le Trésor avaient chacun leur domaine propre. Le budget faisait face aux besoins de tous les services publics nationaux. Le Trésor assurait les transferts de fonds et l'approvisionnement des caisses publiques, empruntant à court terme pour avancer provisoirement au budget les fonds nécessités par les déséquilibres passagers survenant entre les paiements et les rentrées d'impôts. »

Depuis la Grande Guerre, l'ampleur prise par les déficits avait conduit à faire de l'emprunt « une inéluctable nécessité sans cesse renaissante », conduisant le Trésor à cesser d'être « uniquement un banquier ne consentant que des avances temporaires et dépourvues d'aléas » pour être amené à « soutenir l'intervention croissante de l'État en matière économique et sociale »²³⁵². De telle sorte que le Trésor devint peu à peu « à la fois distributeur de fonds publics et responsable de l'équilibre de la trésorerie »²³⁵³, conduisant Maurice Duverger à affirmer, en 1950, que ce « simple régulateur des recettes et des dépenses dans le cadre du budget » était devenu la « source d'une sorte de budget clandestin fonctionnant aux côtés du budget officiel » afin de couvrir des déficits imprévus ou de financer des dépenses hors du budget général. Les comptes spéciaux – autrefois ouverts « lorsque l'État devait effectuer des décaissements ne correspondant pas à de véritables dépenses parce qu'ils seraient compensés par des rentrées futures équivalentes » – devinrent « le moyen administratif le plus simple pour aboutir à ce résultat »²³⁵⁴. Comme on peut le voir dans le graphique II.25 *supra*, la proportion d'effectifs rémunérés sur ces comptes (1,1% du total des civils et militaires de l'État) était assez faible²³⁵⁵. Elle était toutefois révélatrice d'excès de plus en plus dénoncés : face à plus de 400 comptes spéciaux en 1947, François Bloch-Lainé, nommé directeur du Trésor par Robert Schuman cette même année, engagea un assainissement qui conduisit au vote d'une réforme des comptes spéciaux du Trésor le 6 janvier 1948.

²³⁵² André BISSON, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 115-116.

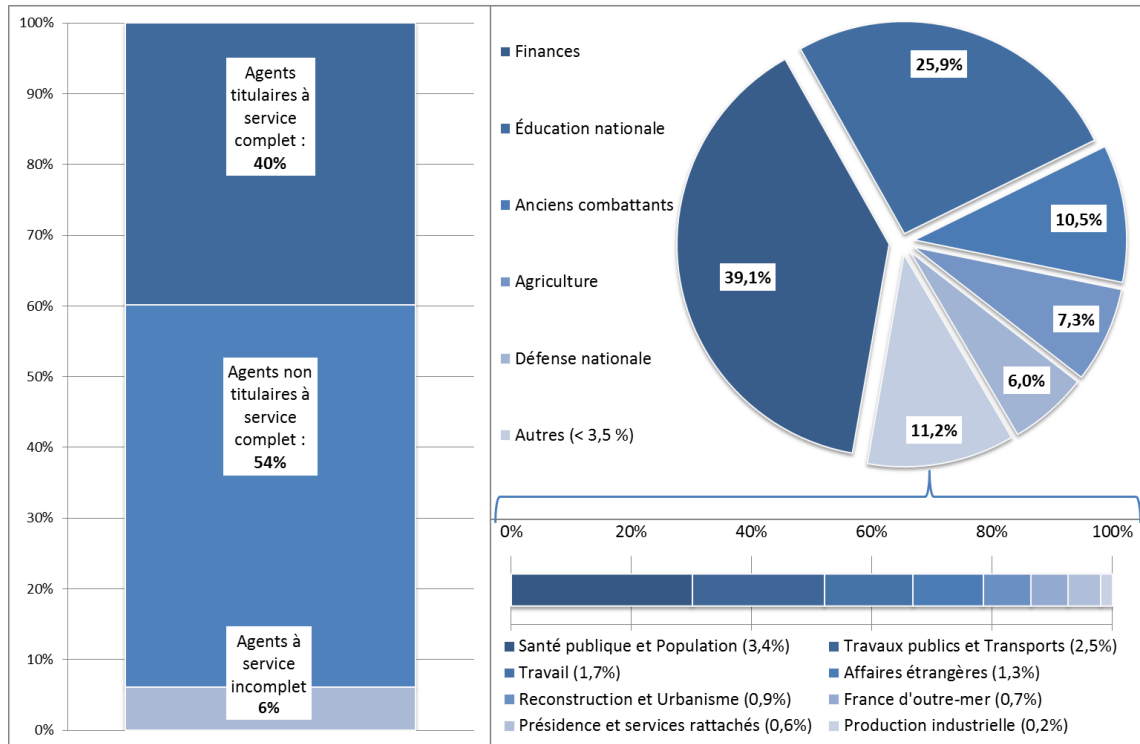
²³⁵³ Laure QUENNOUËLLE-CORRE, *La direction du Trésor, 1947-1967. L'État-banquier et la croissance*, Paris, CHEFF, 2000, p. 123.

²³⁵⁴ Maurice DUVERGER, *Les finances publiques* [1950], *op. cit.*, p. 90-91.

²³⁵⁵ Les résultats du recensement ne permettent pas d'identifier avec précision les services concernés. Une petite partie des effectifs relevaient de l'« aide aux forces alliées » et des « liquidations des dépenses d'occupation », mais pour 86% de services non détaillés. D'après le tableau 4 p. 54 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

Soumettant la création de tout compte spécial à autorisation dans le cadre du vote de la loi de finances, cette réforme permit de ramener le nombre des comptes spéciaux à moins de 100²³⁵⁶.

Graphique II. 26 : Effectifs rémunérés sur budgets propres des EPN en 1947. Répartition par statuts et par ministères



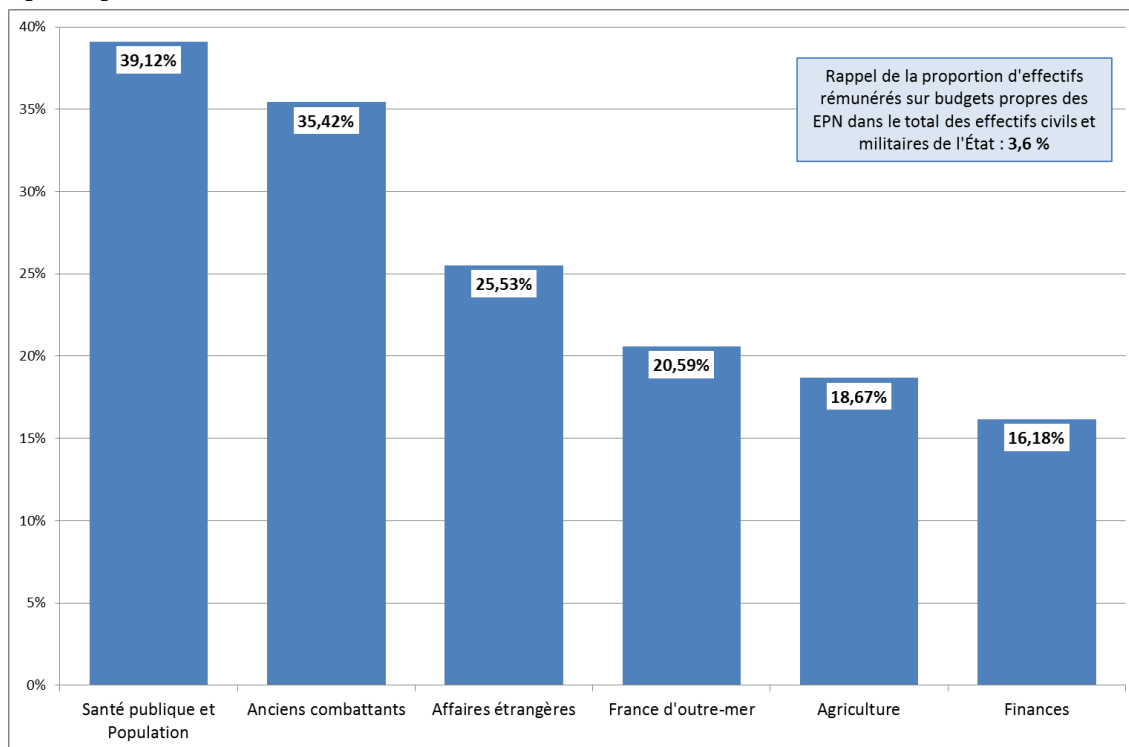
Source : d'après tableau n°4 ter p. 60 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

En ce qui concerne les effectifs rémunérés sur les budgets propres, la possibilité de les distinguer par ministères offrait un éclairage inédit sur la question déjà ancienne des établissements publics nationaux (EPN) et des offices. Leur développement considérable depuis la Grande Guerre avait été dénoncé à plusieurs reprises, mais il n'était jusque-là pas possible de chiffrer les effectifs concernés. Le graphique II.26 précédent représente la répartition des 49 705 agents par statuts (seuls 40% des effectifs des EPN étaient titulaires à temps complet) et, surtout, par ministères. Il permet ainsi d'observer que le ministère des Finances constituait, de loin, le principal employeur de ce type d'effectifs, devant l'Éducation nationale, les Anciens combattants, l'Agriculture et la Défense nationale. Ici encore, en termes de proportions de l'ensemble des personnels civils et militaires, le poids des agents des EPN ne paraît pas très élevé – les débats relatifs aux offices ayant, en tout état de cause, principalement porté sur leurs

²³⁵⁶ Laure QUENNOUËLLE-CORRE, *La direction du Trésor, 1947-1967. L'État-banquier et la croissance*, *op. cit.*, p. 124.

modalités de gestion et les abus relatifs à l'emploi des ressources générées par certains établissements, et non sur leurs effectifs.

Graphique II. 27 : Six ministères dont la proportion d'effectifs rémunérés sur budgets propres des EPN était la plus importante en 1947



Source : d'après tableau n°4 ter p. 60 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

En dépit de la faiblesse relative de ces effectifs dans l'ensemble des agents civils et militaires de l'État, il faut noter que, pour certains ministères, la proportion des effectifs des EPN pouvait atteindre plus du quart des effectifs. Le graphique II.27 ci-dessus présente ainsi les six ministères pour lesquels la proportion d'agents des EPN était la plus forte. Deux ministères réunissaient ainsi plus d'un tiers d'effectifs parmi les agents des EPN. Le ministère de la Santé publique et de la Population ne comportait pas moins de 39% d'agents rémunérés sur ce type de budgets, et le ministère des Anciens combattants, en comptait plus de 35%. Les résultats du recensement ne permettent pas d'identifier de façon exhaustive les établissements publics. Une liste des principaux EPN était toutefois fournie dans l'introduction de la brochure. Croisée avec les tableaux de répartition des effectifs, elle permet d'établir la liste partielle suivante :

Tableau II. 15 : Liste des « principaux EPN », tutelle et effectifs en 1947

Liste des "principaux EPN"*	Ministère de tutelle**	Effectifs en 1947**	Effectifs en 1936**
Caisse autonome de gestion des bons de défense nationale (à laquelle est rattachée la SEITA)	Finances	14 743	13 864
Caisse des dépôts et consignations	Finances	3 731	2 405
Caisse nationale des marchés de l'État	Finances	260	-
Caisse nationale de crédit agricole	Agriculture	248	-
Centre national de la recherche scientifique	Éducation nationale	2 806	145
Collège de France	[non mentionné - Éducation nationale]	[non mentionné]	[non mentionné]
Établissements nationaux de bienfaisance	Santé publique et population	1 746	2 258
Institut national d'hygiène	Santé publique et population	110	-
"Certains musées"	[non mentionné - Éducation nationale]	[non mentionné]	[non mentionné]
Régie autonome de la manufacture d'armes de Saint-Étienne	[non mentionné - Défense nationale]	[non mentionné]	[non mentionné]
Office des changes	Finances	919	-
Office national des anciens combattants	Anciens combattants	5 420	-
Office national interprofessionnel des céréales	Agriculture	3 104	-
Office national de la navigation	Travaux publics	778	-
Une partie du personnel de certains établissements d'enseignement	Éducation nationale	[non mentionné]	[non mentionné]

* D'après l'introduction de la brochure, p. 11) | **D'après le tableau 4 p. 53-58 || Sources : *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

En outre, certains « établissements publics nationaux à caractère industriel ou commercial de nature particulière » n'avaient pas été pris en considération car il n'avait « pas été possible de rassembler dans de bonnes conditions les documents » les concernant. L'introduction de la brochure du recensement n'en fournissait pas moins une évaluation (15 000 agents pour des « établissements publics » et 1 172 900 pour le « secteur nationalisé et les régies »)²³⁵⁷. La véritable difficulté relevait du flou juridique persistant autour de ce type d'établissements. Les tentatives de mise en ordre des années 1930 n'avaient pas véritablement réglé cette question. En 1943, André Bisson qualifiait d'établissements publics d'État « tous les organismes qui, en vue de la gestion d'un service public déterminé, ont été investis de la personnalité juridique, et qui relèvent

²³⁵⁷ *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*, p. 11.

directement de l'État, sous le rapport de la tutelle administrative »²³⁵⁸. Dans la brochure présentant les résultats du recensement, les « établissements publics » étaient d'abord définis comme « certains services ayant la personnalité morale et jouissant de l'autonomie financière » dont les dépenses, « couvertes par des recettes propres aux établissements auxquelles s'ajoutent, s'il y a lieu, une subvention (globale) de l'État » ne « figurent pas aux budgets normaux ». Mais ils étaient aussi présentés comme « une forme intermédiaire » entre un service public assuré « en régie », c'est-à-dire par l'administration elle-même, et un service public « concédé à une entreprise privée ». Les établissements publics étaient alors classés parmi les entreprises nationalisées, les sociétés d'économie mixte et les régies intéressées, regroupés sous l'appellation « secteur "semi-public" »²³⁵⁹. De plus, cette question doit être mise en regard des interrogations mentionnées plus haut concernant les notions de fonctionnaires et de service public. Le responsable du recensement considérant qu'il n'existait pas de critère juridique objectif permettant de distinguer secteurs public et privé, il partait du principe selon lequel c'était la nature juridique des organismes étudiés qui devait permettre de définir le périmètre de l'administration. Le flou entourant la définition des EPN a de quoi laisser perplexe tout observateur cherchant à comprendre sur quels critères certains établissements furent inclus dans le périmètre concerné par le recensement, tandis que d'autres en furent exclus. En l'occurrence, la question ne sera partiellement résolue que beaucoup plus tard, par l'instauration d'une distinction juridique « fondamentale »²³⁶⁰ entre les établissements à caractère administratif et les établissements à caractère industriel et commercial en 1962²³⁶¹.

Outre les répartitions ministérielles, le recensement offrait de nombreuses informations démographiques inédites. L'enquête publiée par le SNS, élaborée en 1941 alors que le régime de Vichy entendait limiter le travail féminin en général, et la place des femmes dans la fonction publique en particulier, comportait déjà des informations relatives à la place de ces dernières dans l'administration. Le recensement de 1947 fut toutefois beaucoup plus complet, offrant, notamment, la possibilité de représenter, dans

²³⁵⁸ André BISSON, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 218.

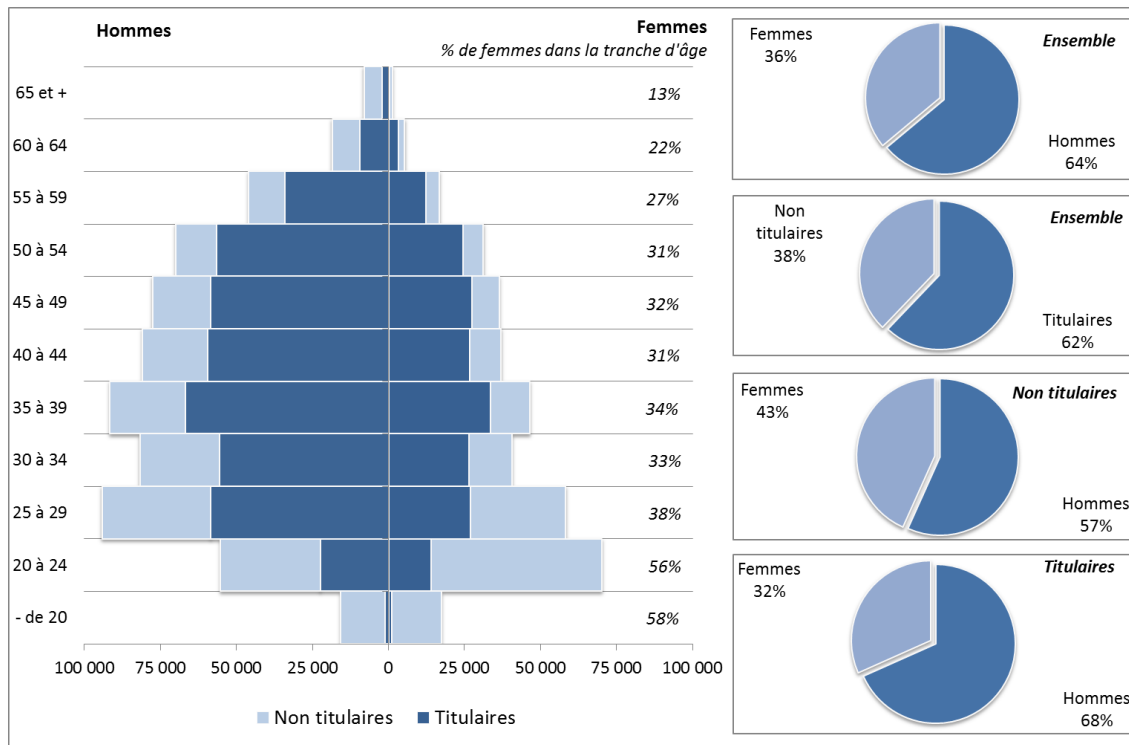
²³⁵⁹ *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*, p. 10-11.

²³⁶⁰ Olivier DUGRIP et Luc SAÏDJ, *Les établissements publics nationaux*, Paris, LGDJ, 1992, p. 30.

²³⁶¹ Ce qui n'empêcha pas le Conseil d'État de considérer, dans un rapport de 1972 sur la réforme des EPN, que la définition de ceux-ci restait une « notion aux frontières imprécises, d'une faible densité juridique ». Cité par Jean-Pierre DUBOIS, *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, Paris, LGDJ, 1981, p. 22. En outre, la question s'est encore complexifiée ces dernières années, avec la généralisation du recours à la notion - sans véritable fondement juridique - d'« opérateurs de l'État », qui inclut les EPN, et que le ministère des Finances décrit de la façon suivante : « Le périmètre des opérateurs de l'État recouvre donc les organismes, qui, indépendamment de leurs statuts, remplissent de façon cumulative les 3 critères suivants : - être doté de la personnalité morale, - être placé sous le contrôle direct de l'État, - contribuer à la mise en œuvre d'une politique définie par ce dernier et trouvant sa traduction dans les lois de finances. » [En ligne : http://www.finances.gouv.fr/lol/15_1_8.htm URL valide le 02-02-2013].

le graphique suivant, la structure de la population des agents de l'État et la proportion de femmes parmi les titulaires et non titulaires :

Graphique II. 28 : Pyramide des âges des agents civils de l'État et proportions hommes/femmes par statuts en 1947

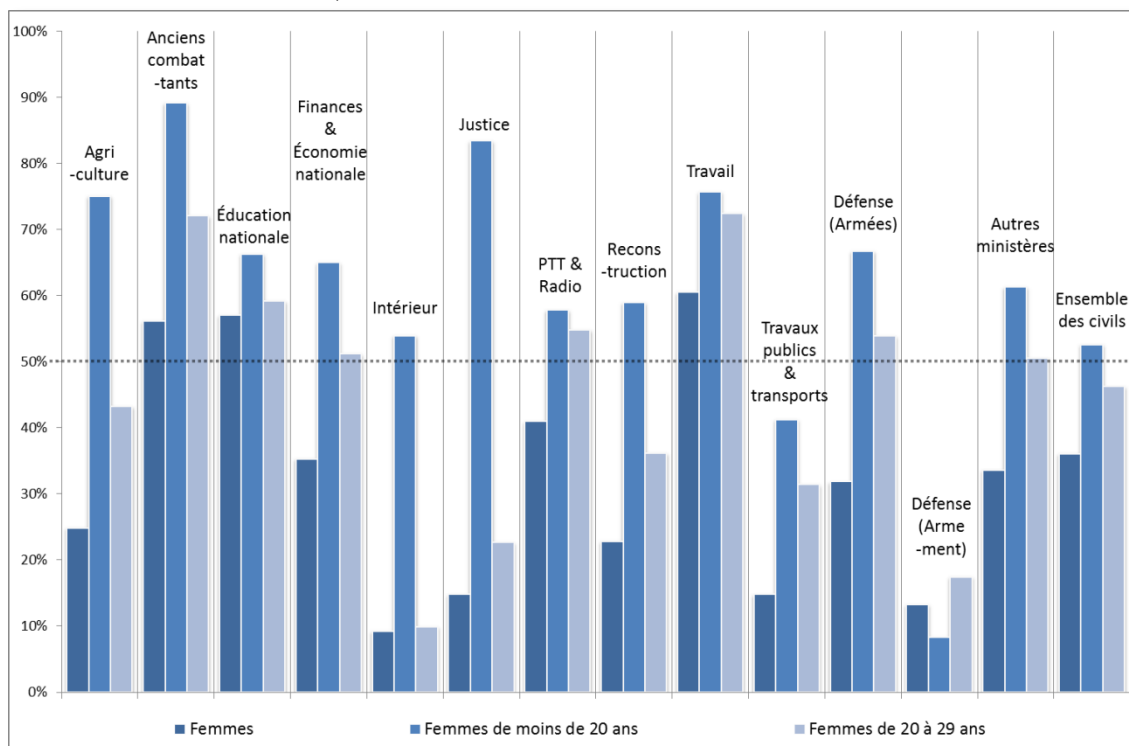


Source : d'après tableau n°15 p. 83 dans *Recensement général des agents des services publics [1947], op. cit.*

Si le graphique précédent permet de constater qu'en proportion les femmes étaient largement minoritaires parmi les agents de l'État (36%), il offre aussi la confirmation statistique de l'échec de la politique d'exclusion des femmes de la fonction publique entreprise par Vichy en octobre 1940 et qui avait été abandonnée dès septembre 1942²³⁶². Majoritaires parmi les deux classes d'âges les plus jeunes (de moins de 20 ans à 24 ans), les femmes non titulaires constituaient même la plus grande proportion des recrutements les plus récents de l'immédiat après-guerre. Le graphique II.29 suivant semble le confirmer : parmi les agents civils, dans la tranche d'âge des moins de 20 ans, les femmes étaient en effet majoritaires dans tous les ministères à l'exception des Travaux publics et des transports :

²³⁶² Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français, op. cit.*, p. 110-113 et 329.

Graphique II. 29 : Proportion de femmes parmi les agents civils des principaux ministères en 1947 (ensemble, moins de 20 ans et de 20 à 29 ans)



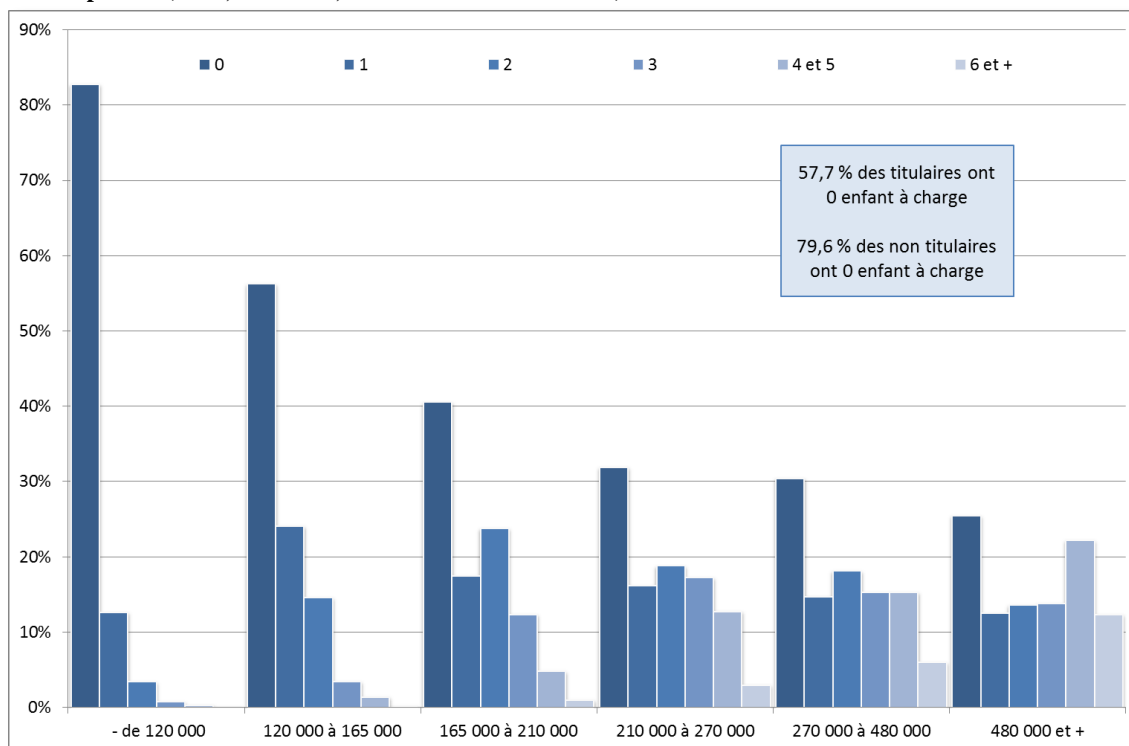
Source : d'après tableau n°156 p. 88 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

La situation familiale des fonctionnaires et, plus précisément, la question de leur fécondité fit, elle aussi, l'objet d'une attention particulière. En ce sens, le recensement de 1947 constitua en quelque sorte l'aboutissement des revendications familialistes du début du siècle concernant l'élaboration de statistiques relatives aux familles de fonctionnaires. Le contexte avait toutefois fortement évolué : dès la Libération, les mesures d'améliorations de la législation des allocations familiales par Vichy furent validées et les allocations elles-mêmes majorées, à titre provisoire, de 50% à 80%²³⁶³. Les politiques d'orientation familialiste et nataliste faisaient en effet l'objet d'un large consensus politique et social²³⁶⁴. Comme en écho aux commentaires accompagnant les résultats du dénombrement de 1946, les concepteurs du recensement de 1947 mirent en relation la fécondité des agents avec le niveau des traitements. Le graphique II.30 suivant présente la répartition du nombre d'enfants à charge selon la rémunération annuelle nette de l'ensemble des agents des services publics (la brochure n'offrant pas de tels résultats pour les seuls agents de l'État) :

²³⁶³ Dominique CECCALDI, *Histoire des prestations familiales en France*, *op. cit.*, p. 91.

²³⁶⁴ Bruno BÉTHOUART et Philippe STECK, « Prestations familiales : une histoire française », *op. cit.*, p. 73-90 ; sur la faible épuración du familial et le « legs familialiste dans la République » on pourra consulter avec profit les deux derniers chapitres de Christophe CAPUANO, *Vichy et la famille*, *op. cit.*, p. 279-310.

Graphique II. 30 : Nombre d'enfants à charge selon la rémunération nette pour l'ensemble des agents des services publics (civils, militaires, État et collectivités locales) en 1947



Source : d'après tableau n°19 p. 94 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

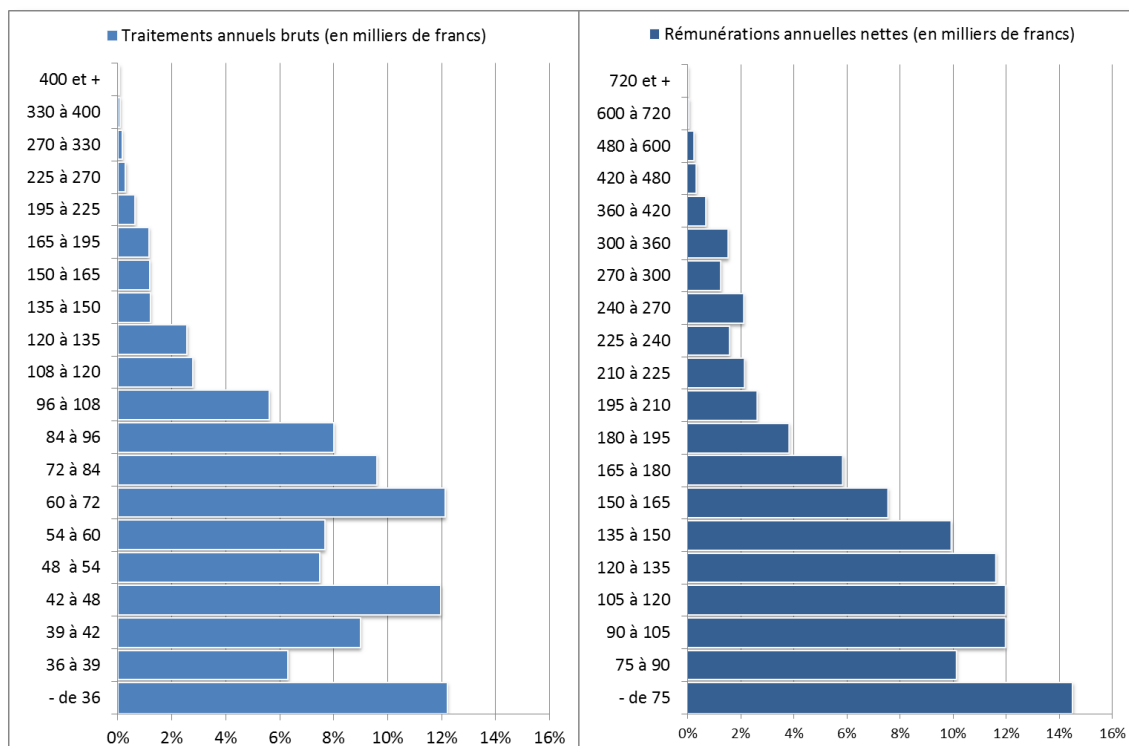
Si, bien entendu, le seul niveau des traitements ne suffisait pas à analyser la fécondité des agents des services publics, une telle mise en relation permettait d'affirmer l'existence d'une corrélation entre niveaux de traitements et nombres d'enfants qui était seulement suggérée dans l'analyse des résultats du dénombrement de 1946. Marcel Rieul Paisant (par ailleurs président de l'association familiale du canton de La Ferté-Gaucher en Seine-et-Marne), insista particulièrement sur cette question :

« M. Rieul Paisant constate que 25% des femmes de fonctionnaires doivent travailler. Par ailleurs 44,50% des fonctionnaires mariés n'ont pas d'enfants et 28,40% n'ont qu'un enfant à charge. L'insuffisance de la plupart des traitements publics semble être la cause principale de la restriction des naissances chez les fonctionnaires. Il y a là un problème social qu'expliquent les difficultés budgétaires mais qui cadre mal avec notre politique familiale. »²³⁶⁵

Le recensement de 1947 était, de surcroît, beaucoup plus précis que le dénombrement de 1946 en ce qui concerne les traitements. Entre autres nombreux tableaux, il permettait notamment de comparer la répartition des traitements bruts à celle des traitements nets.

²³⁶⁵ Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.*, p. 262-263.

Graphique II. 31 : Répartition des agents de l'État (civils et militaires) selon leurs traitements annuels bruts et leurs rémunérations annuelles nettes en 1947



Source : d'après tableau n°19 p. 94 dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

Les rémunérations nettes étaient le résultat, d'une part de la soustraction des traitements bruts de la retenue pour la retraite (des titulaires), de l'impôt cédulaire et d'autres éventuelles retenues ; d'autre part de l'ajout des indemnités communes (indemnité exceptionnelle et forfaitaire de cherté de vie, allocation provisionnelle et indemnité pour difficultés exceptionnelles d'existence dans les villes sinistrées) ; des indemnités propres (c'est-à-dire les indemnités « spécifiquement attachées à un emploi ou à une personne » afin de rémunérer des connaissances ou des fonctions spéciales, des travaux supplémentaires, dangereux, pénibles ou malsains), des indemnités de résidence ainsi que du supplément familial de traitement et des allocations familiales²³⁶⁶. La rémunération nette était donc plus élevée que la rémunération brute. Ces diverses indemnités, tout en relevant globalement les rémunérations, ne conduisaient toutefois pas à un rééquilibrage, la hiérarchie des traitements se trouvant alors renforcée. Surtout, en dépit d'une multiplication par deux des tranches de rémunération observées dans le graphique II.31 précédent, ces statistiques, établies dans le contexte des négociations relatives au reclassement général, n'attestaient en rien d'une amélioration de la situation matérielle des agents de l'État. En effet, dans un article publié au début de l'année 1949, Paul Carcelle et Georges Mas observaient, à partir d'une analyse de l'évolution des traitements et indemnités entre 1914 et 1948, une « éclatante "dévalorisation" de la fonction publique » et un « amoindrissement du pouvoir d'achat des fonctionnaires (...)

²³⁶⁶ *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*, p. 31-32.

beaucoup plus frappant » une fois pris en considération les prix réellement pratiqués en octobre 1948. Les deux administrateurs civils, constatant l'augmentation des effectifs depuis 1914 à partir des statistiques de l'inventaire Schuman, décrivaient de la façon suivante le dilemme posé aux pouvoirs publics :

« C'est pourquoi en 1914 la rémunération des agents de l'État, qui n'alourdissait pas le budget de l'État, pouvait être fixé uniquement en fonction de la qualification professionnelle.

Au contraire, au fur et à mesure que le nombre des parties prenantes s'est accru, les pouvoirs publics et le Parlement ont été amenés à poser le problème, non plus sur le plan du "service rendu" mais sur celui du "budget" et ont été ainsi conduits à considérer les personnels de l'État comme une masse indivise absorbant une fraction de plus en plus importante des crédits budgétaires.

En face du dilemme : ménager les contribuables ou rémunérer convenablement les serviteurs publics, ils ont dû, le plus souvent, adopter des solutions transactionnelles et empiriques qui se sont souvent avérées défavorables pour la fonction publique »²³⁶⁷.

Dans un tel contexte, les indemnités relatives aux charges de familles revêtaient une importance particulière dans le contexte de la remise en ordre des traitements de 1948. La revue de l'INED, *Population*, s'en était ainsi fait l'écho dès mars 1948, en publiant une chronique de la section « notes et documents » intitulée « l'aspect familial du nouveau régime de rémunération des fonctionnaires ». Il s'agissait pour son auteur d'évaluer les premières mesures prises depuis le mois de janvier à l'aune de la « nécessité, affirmée par les orateurs des divers partis politiques, de revaloriser les avantages familiaux accordés aux fonctionnaires ». Justifiant le maintien de l'attribution du supplément familial de traitement – seul des anciens émoluments des fonctionnaires qui n'avait pas été supprimé en vertu d'une circulaire du 31 décembre 1947 dans le cadre du processus de reclassement – par le fait que les agents de l'État bénéficiaient d'avantages « sensiblement inférieurs à ceux accordés à la plupart des salariés des entreprises privées », l'auteur de la note insistait sur la nécessité de ne pas supprimer totalement ce supplément lorsque le reclassement serait achevé²³⁶⁸. Le gouvernement se trouvait ainsi devant de multiples contradictions : entre la nécessité de revaloriser les traitements, celle de l'assainissement financier, et celle d'agir en toute cohérence avec la politique familiale mise en œuvre depuis la Libération.

À ce titre, le recensement général des agents des services publics offrait une très riche information statistique destinée à éclairer les décisions qui seraient prises. Les développements précédents de ce même chapitre attestent que ses résultats furent effectivement, parmi d'autres statistiques relatives aux effectifs et aux traitements, mobilisées par l'administration dans le cadre des réformes entreprises en 1948. Surtout, comme Raymond Rivet le souligna lors de la présentation des résultats à la SSP : « cette publication vaut, non seulement par les chiffres qu'elle contient, mais par les études qu'elle doit permettre d'entreprendre ultérieurement (par exemple, distribution des

²³⁶⁷ Paul (Pierre) CARCELLE et Georges MAS, « Les traitements et la situation matérielle des fonctionnaires », *La revue administrative*, vol. 2, n° 7, Janvier 1949, p. 16-23 (citations p. 18 et 22).

²³⁶⁸ « L'aspect familial du nouveau régime de rémunération des fonctionnaires », *Population*, vol. 3, n° 1, Mars 1948, p. 163.

traitements, structure des familles de fonctionnaires, etc.) ». Marcel Brichler affirmait lui-même, dans la conclusion de son exposé :

« Le travail effectué par l'Institut national de la Statistique et des Études économiques a fourni au gouvernement les éléments dont il avait besoin pour traiter d'importants problèmes à l'ordre du jour : reclassement des fonctionnaires, revalorisation des traitements et salaires, compression de dépenses, etc... ; il devient plus facile de calculer les répercussions financières entraînées par toute réforme dans la rémunération des fonctionnaires, dans leur statut (âge de départ à la retraite par exemple), dans la législation fiscale. »²³⁶⁹

Vers une nouvelle ère de la statistique des fonctionnaires ?

Cinquante ans après le premier essai de recensement publié par Victor Turquan, l'année 1949 semblait donc marquer l'aboutissement d'un processus ayant conduit l'État à apprendre à compter ses agents. En guise d'avant-propos à la brochure, le directeur de l'INSEE, Francis-Louis Closon, formula un souhait :

« Les discussions relatives au nombre des fonctionnaires sont l'exemple caractéristique de ces disputes vaines dont l'objet disparaît dès que l'étude objective, dépourvue de caractère émotionnel, permet de dégager la réalité.

Il faut souhaiter que l'importante documentation que l'Institut national de la Statistique et des Études économiques apporte sur la question mettra fin à ces affirmations discutables que certains ont lancées sur le nombre des fonctionnaires. »²³⁷⁰

La reprise des résultats du recensement dans la presse, les conclusions qu'en tira la direction du Budget et son utilisation par les spécialistes des questions financières semblent plaider pour un certain optimisme quant à la réalisation de ce souhait. Toutefois, dans un contexte financier toujours difficile, le traitement politique de la question, à l'Assemblée nationale notamment, et la persistance d'une certaine fragilité de l'INSEE obligent à envisager une telle hypothèse avec prudence.

Au fil de l'année 1949, les résultats du recensement furent repris dans la presse dans une tonalité presque inédite. En décembre par exemple, un article paru dans *Le Monde* rappelait que, dans un contexte de recherche d'économies budgétaires, « la pléthore des effectifs » avait fait l'objet de nombreuses dénonciations tandis que « la réduction du train de vie [s'était] inscrite à maintes reprises depuis près de quatre ans dans les promesses des gouvernements successifs ». Les résultats du recensement étaient alors mobilisés dans un article au contenu quasi-exclusivement factuel, pour évaluer la façon dont « leurs intentions » s'étaient « traduites dans la réalité ». Il s'agissait alors principalement de chiffrer l'augmentation des effectifs entre 1936 et 1947 – les données de 1936 étant présentées comme celles d'un « recensement » antérieur – et de dresser un

²³⁶⁹ Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.*, p. 263.

²³⁷⁰ « Avertissement » par Francis-Louis Closon dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*, p. 5.

bilan des compressions réalisées jusque-là²³⁷¹. Dans les mois précédents, les analyses avaient toutefois convergé vers une remise des questions de rendement et de productivité au cœur de la question des effectifs. *Combat* publia ainsi un article en mai, dont l'objectif principal – après avoir montré que, compte tenu de l'ensemble des effectifs des services et entreprises publics, « il n'y [avait] pas plus de fonctionnaires en France qu'aux États-Unis » – était de souligner l'importance d'une interprétation « honnête des statistiques » :

« Il ne faudrait pas tirer argument de ces chiffres rectifiés pour dire qu'en France il y a relativement moins de fonctionnaires qu'aux États-Unis, et il serait, en particulier, dangereux de conclure que l'"efficacité" et la "productivité" du fonctionnaire français soient supérieures à celles du fonctionnaire américain, car bien d'autres données devaient être prises en considération. Mais il est bon de rappeler que si l'on ne veut pas que les statistiques mentent, il faut d'abord savoir les interpréter et ensuite avoir l'honnêteté intellectuelle de ne pas s'en servir pour fabriquer des preuves à l'appui d'une thèse admise "a priori". »²³⁷²

En novembre 1949, François Houillier – alors chef du bureau de la documentation au ministère de l'Agriculture²³⁷³ – publia dans la revue *Études* un « plaidoyer pour une administration... réformée » dont le cœur de la démonstration reposait sur les résultats du recensement. Rappelant que la réforme administrative avait, de longue date, pris la forme d'une dénonciation des « innombrables fonctionnaires » dont il faudrait licencier 600 000 agents, l'auteur affirmait « nous ne pouvons, pour notre part, nous contenter de cette exécution sommaire. Le problème est trop lourd de conséquences pour le trancher avec aussi peu de réflexion ». L'auteur consacrait ensuite plusieurs pages à la présentation des résultats du recensement, de l'évolution des effectifs entre 1914 et 1948, à leur niveau de rémunération en mars 1947 en passant par les effectifs ministériels en 1914, 1936 et 1947. Au terme de son analyse, François Houillier qualifiait les réductions d'effectifs d'économies « de bouts de chandelle » paralysant « aussi bien les services indispensables que superflus », tandis que la réelle question relevait des attributions de l'État, les fonctionnaires n'étant « pas une fin, mais un moyen » :

« La réforme profonde de l'administration, ce ne sont donc pas les comités de la hache et de la guillotine qui auraient pu la réaliser. Elle a été abordée plus sérieusement par la commission du coût et du rendement des services publics, par la direction de la Fonction publique dans chaque ministère, par la commission des Méthodes (1945) et par les comités techniques paritaires (1948-

²³⁷¹ « Un million environ de fonctionnaires émargent au budget de l'État », *Le Monde*, 14 décembre 1949, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1947-1954, France 114 mf2.

²³⁷² « Il n'y a pas plus de fonctionnaires en France qu'aux États-Unis », *Combat*, 3 mai 1949, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1947-1954, France 114 mf2.

²³⁷³ D'après Mélanie ATRUX-TALLAU, *Histoire sociale d'un corps intermédiaire : l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (1924-1974)*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Claude-Isabelle Brelot, Université Lumière Lyon 2, Lyon, 2010, p. 705.

1949), sans compter les travaux d'organismes spécialisés. On ne peut pas dire qu'à ce jour leurs recommandations aient reçu une remarquable application. »²³⁷⁴

Une approche plus circonstanciée des économies budgétaires, plus orientée vers la question de l'amélioration du rendement des services publics que vers celle des compressions forfaitaires des personnels administratifs commençait alors à faire son chemin. Dans le « Que sais-je ? » qu'il publia en 1950 sur les finances publiques, Maurice Duverger remettait ainsi en cause l'idée selon laquelle l'accroissement des dépenses constituerait « une calamité » et résumait la situation de la façon suivante :

« Des millions de braves gens pensent, en toute bonne foi, qu'il suffira de réduire le nombre des fonctionnaires pour résoudre le problème financier ; des hommes politiques s'efforcent de les suivre, par ignorance ou démagogie, et s'étonnent de la résistance des faits.

En réalité, l'accroissement des dépenses publiques n'est pas toujours un mal, et relève de techniques infiniment plus sérieuses dans la mesure où il est nuisible »²³⁷⁵.

Bien entendu, il ne faut pas exagérer l'unanimité autour de ces questions. Pierre-Étienne Flandin affirmait par exemple, en janvier 1949, que tous les gouvernements qui s'étaient succédés depuis la Libération avaient « commis l'erreur stratégique fondamentale d'agir comme si le problème budgétaire ne se posait pas ». Il considérait que l'administration avait été « l'instrument de cette ruine », tandis que le nombre des fonctionnaires, « rois du système », n'avait jamais « cessé de croître » puisque, en agrégeant agents de l'État, des collectivités locales, et « régies et services de tout nature », la SNCF, les services nationalisés et la Sécurité sociale, il aboutissait à « un chiffre global de près de 2 500 000 agents pour le secteur public en France » :

« Au total, avec les militaires de carrière, c'est à près de trois millions que se monte le chiffre des Français ou Françaises qui sont devenus complètement irresponsables, complètement indifférents à la productivité de l'économie puisqu'ils sont assurés de leurs emplois et qu'ils se sentent assez forts politiquement pour le conserver quoi qu'il arrive. Ce développement monstrueux est la manifestation du processus morbide qui envahit l'organisme économique français et dont le terme ne pourra être que la mort progressive de la machine envahie par la rouille. »²³⁷⁶

Cet exemple – un peu excessif et fort peu représentatif puisque Pierre-Étienne Flandin publiait ces propos dans *Écrits de Paris*, revue d'extrême droite à laquelle il collaborait régulièrement – permet de garder à l'esprit qu'en dépit de la publication de nombreuses et précises informations chiffrées, ce type de propos, bien qu'isolés, n'avait pas totalement disparu.

Les gouvernements Queuille et Bidault qui se succédèrent entre la fin 1948 et la fin 1949 – tandis que Maurice Petsche pour les Finances et Jean Biondi pour la Fonction publique restèrent en place – firent, pour leur part, preuve d'une certaine ambivalence à

²³⁷⁴ François HOUILLIER, « Plaidoyer pour une administration... réformée », *Études*, Novembre 1949, p. 206-224.

²³⁷⁵ Maurice DUVERGER, *Les finances publiques* [1950], *op. cit.*, p. 37.

²³⁷⁶ Pierre-Étienne FLANDIN, « Le problème financier français », *Écrits de Paris*, n° 51, Janvier 1949, p. 16-17. Voir la reproduction d'un extrait en annexe n°62, p. 804.

ce sujet. Dès le mois de décembre 1948, le secrétaire d'État à la présidence du Conseil chargé de la fonction publique et de la réforme administrative, avait commencé à remettre en cause la possibilité d'une réduction massive des effectifs. À l'occasion de la discussion du projet de loi portant fixation des maxima des dépenses publiques pour l'exercice 1949, Jean Biondi rappela en effet que le retour à l'équilibre devait passer, quoiqu'il arrive, par le « recours à l'impôt » et non uniquement par les compressions dont « il serait dangereux » d'attendre des « résultats spectaculaires » :

« Aussi bien n'y a-t-il aucun désaccord sur la nécessité d'économies poussées jusqu'à l'extrême limite des possibilités.

Encore convient-il d'observer à cet égard une juste mesure, afin de ne pas tomber dans les exagérations ou les outrances de ceux qui prétendent régler le problème de l'équilibre budgétaire par la suppression d'un nombre imposant de fonctionnaires qualifiés d'inutiles.

Il est trop facile d'affirmer, comme le font certains journaux, que l'administration française pourrait s'accommoder de la disparition immédiate de 500 000 fonctionnaires. Encore le chiffre est-il modéré par rapport à celui que proposait récemment un hebdomadaire qui n'hésitait pas à aller jusqu'à 800 000 et même un million. »

Il défendait une telle position en citant les premiers résultats du recensement effectué en mars 1947 et « mis à jour au mois de juillet 1948 » après les travaux des commissions de la hache, de la guillotine et après l'application des mesures prises en vertu de la loi du 7 janvier 1948. Selon le ministre, les effectifs des agents civils de l'État, en « chiffres ronds » avaient augmenté de 280 000 unités, passant de 680 000 à 960 000 entre 1936 et 1947. Reprenant les arguments du dénombrement de 1946 et du recensement de 1947, il soulignait le caractère apparent de certaines augmentations et comparait cette croissance à celle de la Grande-Bretagne. Le secrétaire d'État dressait un bilan des opérations de compressions qui faisait « ressortir que 90 321 agents [avaient] été effectivement dégagés depuis le début de 1947 », que la suppression de 17 626 emplois étaient en cours, et qu'il ne restait plus « au gouvernement, pour être en règle avec les décisions de l'Assemblée nationale, qu'à réaliser les 20 007 suppressions actuellement à l'étude »²³⁷⁷. Cette prise de position fut rapidement contestée. À commencer par le périmètre de la fonction publique pris en considération : André Burlot par exemple, député MRP du Loir-et-Cher, rappelait que « en dehors des fonctionnaires des organismes d'État proprement dits, il y a des fonctionnaires d'organisations paraétatiques dont les offices, qui exercent leur activité en marge de l'État ». Il interrogeait alors le secrétaire d'État sur leur nombre. Compte tenu de la connaissance des résultats du recensement que Jean Biondi affichait alors, la teneur de l'échange a de quoi surprendre :

« M. le secrétaire d'État chargé de la fonction publique et de la réforme administrative. [ci-après J.B.] Il existe en effet, monsieur Burlot, des organismes qui ne sont pas des organismes d'État mais qui s'y apparentent. Le contrôle de ces organismes n'entre pas dans les attributions du secrétaire d'État à la fonction publique. (*Exclamations à droite.*)

²³⁷⁷ Deuxième séance du mardi 21 décembre 1948, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 22 décembre 1948, p. 7811-7812.

M. André Burlot. [ci-après A.B.] C'est bien ce que nous critiquons.

M. Jean Legendre [député PRL de l'Oise] Les contribuables les payent quand même.

[J.B.] Le secrétariat d'État à la fonction publique est sans pouvoir en ce qui concerne ces organismes. Toutefois, je vous rassurerai pleinement, monsieur Burlot, en vous signalant qu'il y a des ministres responsables tant en ce qui a trait aux entreprises nationalisées et aux offices qu'en ce qui touche le personnel des collectivités locales. (...)

[A.B.] Il me semble que le secrétariat d'État à la fonction publique aurait pu avoir la curiosité de s'informer de tous ces chiffres. (*Très bien ! très bien ! à droite*)

[J.B.] Il n'y a aucune raison. Sa compétence ne déborde pas le cadre de la fonction publique proprement dite. »²³⁷⁸

Jean Biondi entretenait probablement volontairement, afin de couper court au débat, une certaine confusion autour des organismes en question : certains offices étaient bien des établissements d'État puisque leurs effectifs étaient comptés parmi ceux des ministères, et donc, parmi les 960 000 agents cités. Cet échange témoigne toutefois du fait que le secrétaire d'État à la fonction publique ne disposait pas alors d'informations qui pourtant figuraient bien dans les résultats du recensement. Si, comme on a pu le constater plus haut dans ce chapitre, il est incontestable que certains résultats provisoires du recensement avaient été communiqués au gouvernement de façon précoce, cet échange permet de douter de l'affirmation, faite dans l'introduction de la brochure du recensement, selon laquelle « les premiers résultats d'ensemble (en particulier l'effectif des agents par ministère et par service [et donc celui de certains offices et établissements publics nationaux]) [avaient] été fournis au gouvernement en décembre 1947 »²³⁷⁹. En tout état de cause, ils ne semblaient pas avoir été fournis au secrétaire d'État en charge de la Fonction publique.

De surcroît, en l'absence de communication effective des résultats du recensement aux députés, la contestation porta ensuite rapidement sur la question du bilan des réductions opérées. René Pleven, qui était à l'origine de la fixation de l'objectif des 150 000 suppressions à réaliser en 1948, s'en chargea dès le lendemain :

« Nous avons entendu sur cette question, à la commission des finances, M. le secrétaire d'État aux finances et aux affaires économiques qui nous a fourni certains chiffres. Nous avons entendu hier M. Biondi, secrétaire d'État à la fonction publique, qui nous en a fourni d'autres, et j'avoue avoir eu, à certains moments, l'impression que les emplois supprimés dont on nous parlait défilaient devant nos yeux un peu comme les armées de figurants du Châtelet, qui passent sur la scène, retournent dans les coulisses, reviennent sur la scène, mais qu'après deux ou trois allées et venues on reconnaît parce que ce sont toujours les mêmes »

Le député des Côtes-du-Nord insistait alors à la fois sur le fait que la loi de février 1948 – qu'il datait par erreur systématiquement de janvier – impliquait la suppression de 150 000 emplois en plus des compressions prononcées en vertu de la commission de la hache et sur le fait que les états mensuels des suppressions d'emplois réalisées,

²³⁷⁸ *Ibid.*, p. 7812.

²³⁷⁹ *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*, p. 9.

prévus par la loi, n'avaient jamais été produits et transmis à la commission des finances²³⁸⁰.

En outre, le ministre des Finances ne partageait certainement pas la position de son collègue de la Fonction publique. Le 7 juin 1949, recourant à la procédure offerte par l'article 6 de la loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier – que Paul Reynaud n'avait pas eu le temps d'utiliser – Maurice Petsche et Edgar Faure (alors respectivement ministre des Finances et des Affaires économiques et secrétaire d'État aux Finances) signèrent deux décrets relatifs aux économies. Ceux-ci s'inscrivaient dans une complète continuité des mesures de compressions prises au cours des années précédentes. Un premier décret imposait la suppression d'emplois vacants dans chaque département ministériel civil par décrets dans les deux mois suivant sa publication²³⁸¹ tandis que le second instituait de nouvelles commissions dites « commissions consultatives d'économies ». L'article 3 du décret fixait leur rôle de la façon suivante :

« Les commissions sont chargées de rechercher et de proposer au gouvernement toutes les mesures d'économies qui sont susceptibles de réduire le coût du fonctionnement des services extérieurs des administrations civiles de l'État, des établissements publics de l'État, des organismes de sécurité sociale, ainsi que des échelons locaux de tous les organismes chargés d'un service d'intérêt public ou tirant de leurs ressources de cotisations rendues obligatoires par la loi ou ayant fait appel sous une forme quelconque au concours financier de l'État.

Les commissions d'économies dresseront une liste de tous les services susvisés existant dans leur département en précisant leur emplacement et leur importance.

Les commissions d'économies proposeront les compressions possibles d'effectifs et, le cas échéant, la suppression des services dont le maintien ne serait plus justifié ; elles rechercheront les causes de rendement insuffisant du personnel et, d'une manière générale, les faits de toute nature dont peut résulter une utilisation défectueuse du personnel, du matériel ou des locaux »²³⁸².

À un rôle d'identification des compressions réalisables, était donc adjointe une compétence en termes de rendement qui entraînait en concurrence avec celle du comité d'enquête de Gabriel Ardant. En tous les cas, comme Édouard Bonnefous le soulignerait en 1958, les travaux de ces commissions firent face à de nombreuses difficultés du fait de l'obstruction, tant des administrations départementales que des services centraux des ministères²³⁸³. De fait, le directeur du Budget lui-même semblait douter de l'efficacité de telles mesures. François-Didier Gregh avait été remplacé par Roger Goetze à la tête de la direction du Budget en juillet 1949. Entré à l'inspection des Finances en 1937, directeur des Finances de l'Algérie depuis le mois de novembre 1942, il était passé par la direction chargée des relations avec la métropole libérée du

²³⁸⁰ Deuxième séance du mercredi 22 décembre 1948, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 23 décembre 1948, p. 7862

²³⁸¹ Décret n°49743 du 7 juin 1949 portant suppression d'emplois, *Journal officiel*, 8 juin 1949, p. 5545.

²³⁸² Décret n°49744 du 7 juin 1949 portant création, dans chaque département, d'une commission consultative d'économies, *Journal officiel*, 8 juin 1949, p. 5545.

²³⁸³ Édouard BONNEFOUS, *La réforme administrative, op. cit.*, p. 100.

commissariat des Finances (entre mars et septembre 1944) et par la direction du cabinet de Pierre Mendès France au ministère de l'Économie nationale (entre septembre 1944 et avril 1945)²³⁸⁴. Dans une note au ministre au sujet de suppressions d'emplois datée du 28 octobre 1949, Roger Goetze appelait son attention « sur l'aspect que revêt actuellement le problème de la réduction des effectifs du personnel des Administrations publiques » en mobilisant un argumentaire relativement proche de celui de Jean Biondi en décembre 1948. Il commençait par dresser un bilan des mesures entreprises depuis 1946 :

« Au cours des dernières années, toute une série de dispositions législatives intervenues les unes sur la demande des gouvernements successifs, d'autres sur l'initiative parlementaire, ont décidé des suppressions d'emplois dont le total, depuis le 1^{er} janvier 1946, s'élève, d'après les travaux de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques à 158 000 étant observé d'ailleurs, que la réduction réelle des effectifs est sensiblement moindre, l'effet des suppressions d'emplois ayant été partiellement compensé par des créations ou rétablissements d'emplois (...).

Ces suppressions d'emplois ont été réalisées soit par voie budgétaire, soit en conclusion des travaux de diverses commissions (Commission de la Hache, Commission de la Guillotine, etc...). Mais il convient d'observer que la plupart d'entre elles ont été obtenues non comme conséquence d'une réorganisation réelle des services ou de la suppression d'organes considérés comme faisant double emploi, mais par simple compression des effectifs, chaque administration ayant été invitée, sinon contrainte, à assurer la marche des services, dans la contexture ancienne, au moyen d'effectifs réduits ».

Pour le directeur du Budget, la réalisation de cet effort était, et restait, « indispensable » pour inciter les administrations à étudier les simplifications et réformes susceptibles de dégager des économies. Toutefois, soulignant que le nombre de suppressions réalisées en vertu de l'application du décret du 7 juin 1949 était resté « relativement faible » (il les évaluait à 3 134 au 18 octobre, c'est-à-dire plus de quatre mois après la publication du décret) il faisait part au ministre de ses doutes quant à la poursuite d'une telle politique :

« Quoiqu'il en soit, on doit, semble-t-il, admettre que les effets susceptibles d'être escomptés de cette politique de simple compression des effectifs sont désormais à peu près épuisés ».

Ajoutant qu'il avait pu constater lui-même que « la marche de certains services était réellement gênée par l'insuffisance de leurs effectifs », Roger Goetze concluait :

« Cette expérience (...) m'a confirmé dans la conviction qu'en dehors de quelques services qui, pour des motifs divers, ont pu être particulièrement ménagés, il n'est plus possible d'espérer obtenir des réductions importantes d'effectifs en continuant la politique un peu brutale et simpliste qui a pu donner quelques résultats au cours des dernières années, et que, si l'on veut obtenir des économies importantes, il est désormais indispensable d'en venir à la réalisation de réformes administratives plus profondes, dont certaines ont d'ailleurs été préparées par les études poursuivies au cours des derniers mois, soit par le Comité Central d'Enquête sur le coût et le

²³⁸⁴ Sur le parcours de Roger Goetze mais aussi sur le rôle de la direction du Budget dans les années cinquante - « le patron de l'Administration! Il n'y a pas de questions ! Il faut bien l'admettre » (p. 255) - on lira avec grand profit : Nathalie CARRÉ DE MALBERG, *Entretiens avec Roger Goetze, haut fonctionnaire des finances Rivoli-Alger-Rivoli, 1937-1958, op. cit.*

rendement des Services Publics, soit par les Commissions départementales d'économies créées par un décret récent. Ce n'est qu'à cette condition, dont la réalisation n'ira pas sans soulever de difficiles questions de gouvernement, que pourront à mon sens être réalisées les nouvelles suppressions d'emplois qui seraient décidées par la prochaine loi de finances »²³⁸⁵.

Il faut dire que l'année 1949 marqua aussi un rapprochement de temporalités entre l'élaboration des statistiques relatives aux fonctionnaires et la parution des travaux administratifs et parlementaires relatifs aux politiques de la fonction publique. En effet, si le recensement publié en 1949 portait sur les effectifs au 1^{er} mars 1947, la brochure était accompagnée d'un supplément proposant une mise à jour en mars 1949. L'INSEE proposait un bilan des suppressions effectuées depuis 1946 que citait vraisemblablement Roger Goetze dans sa note d'octobre 1949 : 158 000 emplois avaient été supprimés depuis le 1^{er} janvier 1946, dont 56 000 effectivement occupés (le reste correspondant à la suppression d'emplois vacants). En tenant compte des postes rétablis, des emplois nouveaux (20 000 au total) et des transferts d'agents des collectivités locales vers le budget général (50 400), « le total des économies budgétaires réalisées entre 1946 et 1949 [s'élevait] à 138 000 unités ». L'institut fournissait, en outre, une présentation de l'évolution des effectifs réels et budgétaires au cours de la période. Celle-ci faisait état d'une diminution, tant des effectifs réels que des emplois budgétaires civils de l'État (hors budgets propres), sans toutefois que ces données ne semblent constituer autre chose qu'une évaluation approximative en « chiffres ronds »²³⁸⁶.

Néanmoins, la réalisation de cette mise à jour ne témoigne pas d'une véritable clarification de la situation pour les décideurs politiques. En effet, dans le même temps, le ministère des Finances procéda à la mise à jour de l'*Inventaire de la situation financière* de 1946 en vue de la préparation de la loi de finances pour 1950. Annexé au projet de loi de finances pour l'exercice 1950, le nouvel inventaire fut déposé à l'Assemblée nationale en novembre 1949. Parmi de nombreuses informations financières, il comprenait une mise à jour des informations relatives aux effectifs qui portait, elle aussi, sur la période 1946-1949, mais qui ne reprenait en rien les résultats du recensement de mars 1947, préférant opérer des comparaisons avec ceux du dénombrement de 1946. En outre, le bilan des compressions de la version actualisée de l'inventaire différait de celui proposé par la mise à jour du recensement : le ministère des Finances évaluait le total des suppressions prononcées entre 1946 et 1949 à 147 800, celles-ci ayant entraîné une réduction des effectifs égale à 63 800 compte tenu de diverses intégrations, titularisations et créations d'emplois intervenues au cours de la période²³⁸⁷. La divergence entre les deux publications ne s'arrêtait pas là. Le graphique

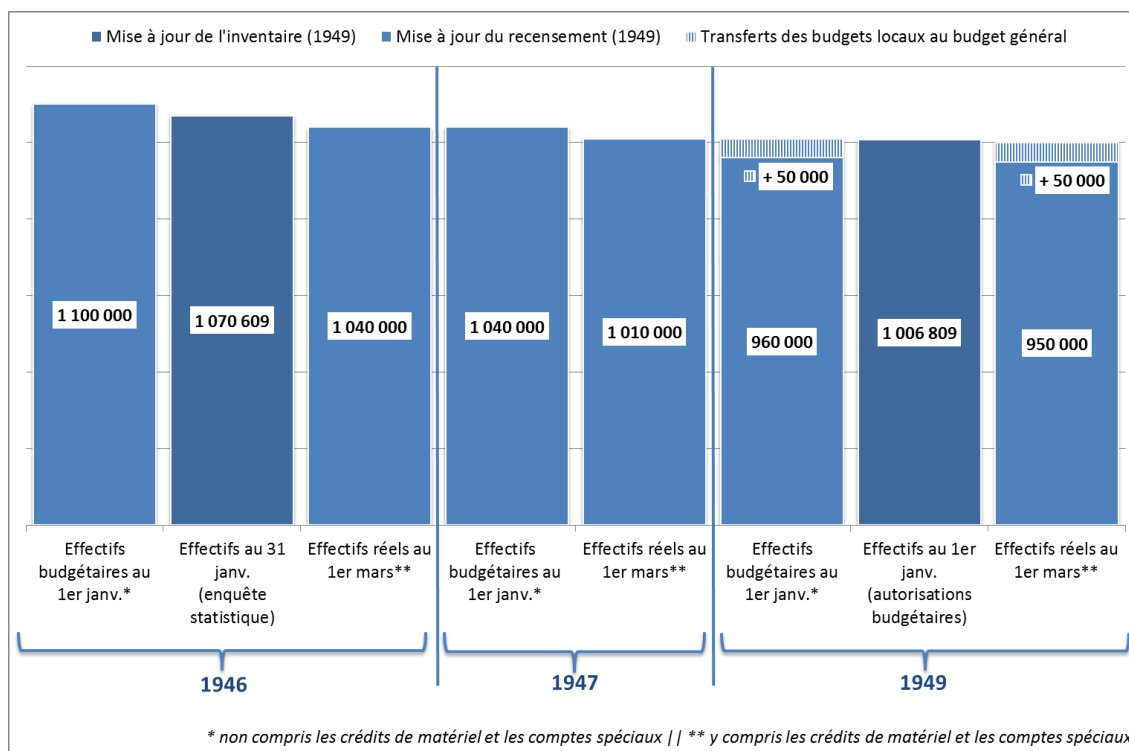
²³⁸⁵ Note n°11305 du directeur du Budget pour le ministre au sujet de suppressions d'emplois, Paris, 28 octobre 1949, CAEF, Fonds Budget, sous-direction PCM, B57035.

²³⁸⁶ « Mise à jour au 1^{er} mars 1949 » jointe au *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.* Voir la reproduction du tableau en annexe n°61, p. 803.

²³⁸⁷ *Statistiques et documents pour la mise à jour de l'inventaire de la situation financière* [1949], *op. cit.*, p. 65.

II.32 qui suit présente en effet les différentes évaluations proposées par ces deux mises à jour concernant le volume des effectifs en 1946, 1947 et 1949 :

Graphique II. 32 : Volume des effectifs civils de l'État de 1946 à 1949 selon l'INSEE et selon le ministère des Finances en 1949



Sources : d'après le tableau p. 65 dans *Statistiques et documents pour la mise à jour de l'inventaire de la situation financière* [1949], *op. cit.*, et le tableau p. 4 dans « *Mise à jour au 1er mars 1949* » jointe au *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

Bien que les différences soient faibles et que l'ensemble des chiffres produits tendait à confirmer une diminution des effectifs entre 1946 et 1949, le fait est qu'à la veille du vote du budget de 1950, les données officielles qui circulaient concernant le volume des effectifs n'étaient pas les mêmes selon qu'elles aient été élaborées par le ministère des Finances ou par l'INSEE. De surcroît, l'INSEE proposant une évaluation approximative, sa mise à jour ne reprenait même pas les résultats précis du recensement pour l'année 1947. N'ayant pu trouver la documentation préparatoire à cette mise à jour, il est difficile d'expliquer les raisons pour lesquelles l'INSEE publia des données construites de façon aussi approximative. La concomitance de la mise à jour de l'inventaire permet toutefois de faire l'hypothèse d'une poursuite de la concurrence avec le ministère des Finances en ce qui concerne l'expertise de la question des effectifs de l'État. En effet, l'INSEE avait mené ces deux enquêtes, dénombrement puis recensement, à la demande de la direction de la Fonction publique – elle-même en recherche de légitimité face aux Finances – alors que sa propre situation était encore très fragile. Marcel Brichler concluait sa présentation du recensement à la société statistique de Paris en précisant :

« Si les circonstances le permettent, d'autres recensements analogues à celui de 1947 seront effectués périodiquement à l'avenir ; il suffira d'ailleurs de faire ces recensements tous les cinq ou dix ans. Entre-temps, de simples dénombremens, rapides et peu coûteux, permettront de connaître l'évolution de l'effectif des fonctionnaires »²³⁸⁸.

Dans l'introduction de la brochure du recensement, le conditionnel n'était pas de mise (« des recensements analogues seront effectués périodiquement à l'avenir ») mais il est probable qu'entre l'écriture de cette introduction et la présentation à la SSP, le rapport établi sur l'INSEE en février 1949 pour le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics avait été communiqué à l'Institut²³⁸⁹. Claude Chassaing, son auteur, entré comme rédacteur à la direction du Budget en 1943, venait d'être nommé inspecteur des Finances (le 1^{er} octobre 1948) et rapporteur auprès du comité d'enquête²³⁹⁰. Il affirmait que si l'INSEE avait pu faire face à ses principales activités avec des effectifs diminués de moitié, cela prouvait que l'Institut était initialement beaucoup trop pourvu en personnel. L'inspecteur des Finances portait le jugement suivant sur le recensement des agents des services publics, classé parmi les « travaux statistiques de caractère exceptionnel » :

« Le recensement des fonctionnaires de 1947, qui a été demandé par la Direction de la Fonction Publique, a permis pour la première fois de dénombrer l'ensemble des agents de l'État, des départements et des communes, d'en faire une répartition détaillée par service et suivant leur statut, le montant de leur traitement brut et net et différents critères démographiques et sociaux. Malheureusement des résultats obtenus seront en partie périmés lors de leur publication. Son coût a été évalué en 1947 pour les seuls travaux effectués par l'INSEE à 36 623 000 Frs. Le renouvellement d'une telle enquête serait donc assez onéreux. »²³⁹¹

C'est certainement à l'aune de ce jugement qu'il faut relire la décision de l'INSEE de publier une mise à jour des résultats au 1^{er} mars 1949, comme une réponse à l'accusation de péremption des résultats. Il ne fait par ailleurs aucun doute que la production de données statistiques utiles au gouvernement et au Parlement s'inscrivait dans un processus de conquête d'une légitimité qui devait encore être défendue par les fonctionnaires de l'Institut. C'est dans ce processus que s'inscrivait la présentation de la méthode du recensement et de ses résultats tant à la 26^e session de l'Institut

²³⁸⁸ Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.*, p. 262.

²³⁸⁹ Dans sa thèse consacrée à l'introduction de la mécanographie au sein de l'administration des Finances, Aouatef Cherif propose une analyse approfondie des conséquences générales de ce rapport pour l'INSEE. Voir : Aouatef CHERIF, « L'introduction des nouvelles technologies et les mutations administratives au sein du ministère des Finances. L'exemple de la mécanographie, 1930-1970 », *op. cit.*, p. 116-126.

²³⁹⁰ « Chassaing, Claude Henri 1920 - » dans Fabien CARDONI, Nathalie CARRÉ DE MALBERG et Michel MARGAIRAZ (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009*, *op. cit.*, p. 578.

²³⁹¹ Rapport général sur l'Institut national de la statistique et des études économiques (Statistiques, Fichiers et Mécanographie) par M. Chassaing, Inspecteur des Finances, Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, Février 1949, 68 p., (citation p. 14), CARAN, F60 944.

international de statistique qu'à la Société de statistique de Paris²³⁹², tout comme les promoteurs de la « statistique des fonctionnaires » l'avaient fait jusqu'au début des années 1930. En dressant son bilan des « progrès de la statistique française depuis 20 ans » pour la Société de statistique de Paris, Raymond Rivet rappelait que « si les pouvoirs publics [continuaient] à ne pas porter à la statistique un intérêt excessif, des progrès notables [avaient] pu être réalisés sur certains points » parmi lesquels il citait les statistiques relatives aux fonctionnaires, « progrès très important dans le domaine des statistiques sociales », dont l'établissement avait été favorisé par la création de la direction de la Fonction publique²³⁹³. Marcel Brichler de son côté introduisait sa présentation des résultats du recensement à la SSP en insistant sur le rôle incombant aux statisticiens dans l'information du gouvernement et de l'opinion publique, « pour mettre fin aux stériles querelles » concernant la « question du nombre des fonctionnaires »²³⁹⁴, tout comme il insistait, dans l'introduction à la brochure du recensement, sur le fait que l'équipement mécanographique dont disposait l'INSEE avait « permis d'élaborer de nombreux tableaux détaillés » qui offraient ainsi au gouvernement les « éléments nécessaires pour traiter les problèmes à l'ordre du jour »²³⁹⁵.

Pour autant, la disponibilité de ces « éléments » n'impliquait pas automatiquement leur usage par les décideurs politiques. La teneur des échanges qui eurent lieu en décembre 1949 à l'occasion de la discussion du projet de loi portant fixation du budget de l'exercice 1950 témoigne d'une véritable évolution des prises de positions gouvernementales sur la question des effectifs de l'État, mais pas des revendications parlementaires. Les désaccords se manifestèrent dès l'étude du projet de loi en commission des finances, à tel point que le rapporteur général au Budget, le député MRP du Maine-et-Loire Charles Barangé, refusa de présenter le projet de loi devant l'Assemblée nationale. Ce fut donc Jean-Raymond Guyon, député socialiste de Gironde et président de la commission des finances qui prit sa place, exposant d'emblée la teneur des désaccords :

« La difficulté essentielle était de réunir une identité de vues sur la nature des réductions à apporter aux dépenses publiques.

Les uns s'opposent à la réduction des dépenses d'investissement, alors que d'autres craignent un suréquipement. Les uns souhaitent une réduction importante du volume des subventions, alors que d'autres redoutent les hausses consécutives des prix et des tarifs. Les uns proposent d'importantes compressions dans les dépenses civiles, alors que d'autres les jugent illusoires.

²³⁹² Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.* ; Jean BOURGEOIS-PICHAT, « Session de l'Institut international de statistique (4-10 septembre 1949) », *op. cit.*

²³⁹³ Raymond RIVET, « Les progrès de la statistique en France depuis 20 ans », *op. cit.*, p. 411-412 et 421.

²³⁹⁴ Marcel BRICHLER, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *op. cit.*, p. 245.

²³⁹⁵ *Recensement général des agents des services publics [1947]*, *op. cit.*, p. 8.

Le même problème s'est présenté lorsque les compressions de dépenses s'étant révélées, en définitive, insuffisantes pour entraîner la suppression totale des recettes nouvelles, il s'est agi de déterminer la nature des impôts auxquels il paraissait nécessaire de faire appel. »²³⁹⁶

Dans les *Mémoires* qu'il publia en 1982, Edgar Faure évoqua cette situation en attribuant cette « furia antifiscale digne des bandes de Mandrin », lancée dès le 16 novembre lors du congrès de Toulouse du parti radical, au « revenant Daladier », qui cherchait par cela une « occasion d'effacer son ardoise et de rajeunir son vedettariat »²³⁹⁷. Ce fut en effet Édouard Daladier, alors député radical du Vaucluse, qui formula le cœur des exigences des parlementaires de la commission, dont la position était partagée par la plupart des députés qui participèrent aux débats : « l'opposition de la commission [des finances] se manifeste sur un point capital. Elle s'oppose à toute création d'impôts nouveaux et à toute majoration d'impôts anciens »²³⁹⁸. En outre, dans le contexte de la guerre d'Indochine, il était hors de question, tant pour le gouvernement que pour la majorité du Parlement de réduire les dépenses publiques par la compression des dépenses militaires – comme le demandaient les communistes. C'est finalement par une limitation des dépenses et par une augmentation des impôts que le gouvernement souhaitait procéder à l'équilibrage du budget. Il avait en effet fini par reprendre à son compte les doutes relatifs aux possibilités d'économies offertes par de nouvelles réductions d'effectifs, tels qu'ils avaient été formulés en octobre par Roger Goetze notamment. Le ministre des Finances et des Affaires économiques, résumait les critiques portées au projet de budget de la façon suivante : « budget trop lourd en dépenses, trop dur par sa fiscalité : telles sont les critiques, la véhémence en moins ». Pourtant, le gouvernement présentait, selon Maurice Petsche, en ce qui concerne le budget de fonctionnement des services civils, le budget « le plus bas, en valeur réelle, de tous ceux que la France a connus depuis onze ans » :

« Sur la base de la valeur du franc en 1938, le budget de 1938 s'élevait à 82 milliards de francs, celui de 1945 à 172 milliards, celui de 1946 à 115 milliards. En 1950, il ne s'élèvera qu'à 77 milliards. C'est dire que les économies à attendre de lui ne peuvent être que modestes et risquent de plus en plus d'atteindre la bonne gestion des services publics. »²³⁹⁹

Georges Bidault, président du Conseil, soulignait, dans un même ordre d'idée, l'importance des économies d'ores et déjà prévues par le projet, et les difficultés qu'il y aurait à aller plus loin en ce qui concerne les effectifs :

« La loi de finances établit, dans une formule nouvelle, une commission des économies dont on attend 75 milliards de francs en deux ans. Il serait sans doute commode, mais je crois peu honnête, d'en précompter d'un seul coup les résultats complets et d'exagérer les possibilités immédiates. Qu'on veuille bien réfléchir, par exemple, à ceci : la suppression de 50.000 fonctionnaires, sans

²³⁹⁶ Première séance du lundi 19 décembre 1949, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 20 décembre 1949, p. 6991.

²³⁹⁷ Edgar FAURE, *Mémoires*, I : « Avoir toujours raison, c'est un grand tort », Paris, Plon, 1982, p. 267.

²³⁹⁸ Deuxième séance du mercredi 21 décembre 1949, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 22 décembre 1949, p. 7084-7085

²³⁹⁹ Première séance du lundi 19 décembre 1949, *op. cit.*, p. 6999-7002.

tenir compte des indemnités de licenciement auxquelles ils auraient droit, représente une économie inférieure à 15 milliards de francs. »²⁴⁰⁰

Deux jours plus tard, Armand Dusseaulx, député MRP de Seine-Inférieure, rappela à l'Assemblée que Maurice Petsche avait été beaucoup plus sévère concernant les dépenses civiles comme membre de la commission des finances qu'en tant que ministre des Finances. Edgar Faure, alors secrétaire d'État aux Finances, lui répondit en apportant les précisions suivantes :

« Il est inexact de dire que les dépenses civiles normales sont en voie d'augmentation. Au contraire.

M. Petsche, avec mon modeste concours, a tenu les promesses que pouvait faire augurer de lui sa carrière de membre de la commission des finances.

Il a fait preuve d'un esprit de stricte économie dans la gestion du personnel et du matériel, à telle enseigne que, sur ces crédits, nous avons réalisé dans le budget de 1950 sept milliards d'économies par rapport au budget de 1949.

Je fais d'ailleurs observer que, contrairement à ce qu'on pense souvent, les dépenses de personnel et de matériel des services de l'État ne constituent pas la partie la plus importante du budget. Elles représentent un peu plus de 15%.

Les critiques qu'on nous a faites à ce sujet sont donc très exagérées.

Si certaines dépenses sont en augmentation, c'est uniquement en raison du reclassement des fonctionnaires. »²⁴⁰¹

L'unanimité autour de la nécessité d'un budget équilibré et d'une diminution des dépenses publiques ne s'accompagnait donc plus d'une unité totale en ce qui concerne la nécessité des compressions des dépenses civiles en général, et des réductions de personnel en particulier. En tout état de cause, pour un gouvernement éclairé sur la situation réelle des effectifs grâce au recensement, c'était bien d'une question de degré qu'il s'agissait. Il dut toutefois faire face à la continuité des revendications parlementaires en ce domaine. En de telles circonstances, l'équilibre ne pouvait reposer que sur la réduction des dépenses civiles et, de là, des effectifs. Pour André Dusseaulx :

« Quels que soient nos efforts, il n'en reste pas moins que nous avons, dans les services de l'État, un tiers de fonctionnaires de plus qu'en 1938.

Est-ce que les rôles vraiment utiles de l'État se sont accrus dans la même proportion ?

À la vérité, l'État doit limiter ses fonctions. Et vous devriez, non pas rechercher des économies de détail, mais entreprendre une réorganisation d'ensemble, qui faciliterait alors le reclassement des fonctionnaires et sans doute leur tâche. Voilà où les vraies économies doivent être recherchées. »²⁴⁰²

Étrangement, le gouvernement ne mobilisa à aucun moment les éléments statistiques mis à sa disposition par l'INSEE, ni le recensement général des agents des services publics au 1^{er} mars 1947 ni sa mise à jour au 1^{er} mars 1949. Seule l'actualisation de l'inventaire de la situation financière avait été distribuée aux députés, de telle sorte que

²⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 6999-7002.

²⁴⁰¹ Première séance du mercredi 21 décembre 1949, *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 22 décembre 1949, p. 7077.

²⁴⁰² *Ibid.*, p. 7078.

ce furent ces seules statistiques, produites sur la base d'évaluations budgétaires par le ministère des Finances, qui furent mobilisées par les parlementaires afin de contester les positions du ministre des Finances et lui réclamer plus d'économies. La façon dont Maurice Viollette, député UDSR de l'Eure-et-Loir²⁴⁰³, interpella Maurice Petsche mérite une attention toute particulière :

« Vous nous dites que vous avez réalisé sur le personnel 2.200 millions de francs d'économies. Au regard de la somme prodigieuse que la France doit payer pour entretenir son administration, c'est chose négligeable. Par ailleurs, vous avez bien voulu nous confier qu'un plan serait préparé en 1950, qui permettrait 70 milliards de francs d'économies nouvelles.

Si vous avez le moyen de réaliser 70 milliards d'économies, pourquoi le plan n'a-t-il pas été dressé en 1949 ?

Il y a longtemps que les ministres des finances nous annoncent qu'ils vont faire des économies non pas en supprimant de-ci de-là quelques emplois vacants, mais des services entiers, seule suppression efficace.

Or, malgré les efforts de la cour des comptes épluchant les comptes des ministères, malgré les commissions de la hache et de la guillotine, nous en sommes toujours à l'étude d'un plan qui serait susceptible d'apporter dans l'avenir 70 milliards d'économies au pays. Ce n'est pas acceptable.

M. André Philip se réjouissait, en nous présentant son bilan que j'ai sous les yeux, d'avoir supprimé, en 1946, 40.000 emplois. Je me suis reporté à l'inventaire très loyal que vous nous avez fait distribuer, monsieur le ministre, et j'y lis les chiffres suivants :

Au 31 janvier 1946, il y avait 497.798 fonctionnaires titulaires ; au 1^{er} janvier 1949, leur nombre est passé à 650.819. Nous avons donc, au début de l'année, 153.021 fonctionnaires de plus qu'il y a trois ans.

Vous voyez ce que sont devenues les 40.000 suppressions d'emplois effectuées par M. Philip.

En outre, 200.000 auxiliaires ont été titularisés sans opposition du gouvernement, et nous entendons, aujourd'hui, demander de nouvelles créations de postes. (...) La réalité, c'est que chaque jour voit augmenter l'effectif du personnel dans les services publics. »²⁴⁰⁴

Cette longue citation – associée à l'absence de la moindre réaction de la part du ministre – résume à elle seule la plupart des enjeux de la nouvelle ère de la statistique des fonctionnaires qui s'ouvrit en 1949 avec la publication des résultats du recensement. En effet, pour étayer son propos le député mobilisa les chiffres publiés par le ministère des Finances dans la mise à jour de l'inventaire de la situation financière d'une façon toute particulière. Le tableau de l'inventaire faisait état d'une diminution globale de 57 062 agents des départements civils et de 6 738 agents civils des départements militaires. Pourtant, le député pouvait affirmer, sans travestir les données du ministère, que le nombre des fonctionnaires avait augmenté de 153.021 unités, en ne citant tout simplement pas ces chiffres globaux mais uniquement celui des titulaires. En revanche, il prit quelques libertés concernant les auxiliaires. En effet, le tableau de l'inventaire faisait état d'une diminution de 171 853 ouvriers et auxiliaires parmi les effectifs des départements civils, et de 21 255 auxiliaires parmi les civils des départements militaires en prenant soin de préciser : « outre la titularisation dans les cadres complémentaires,

²⁴⁰³ Qui, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, avait interpellé André Philip sur ces questions en 1946.

²⁴⁰⁴ Deuxième séance du mercredi 21 décembre 1949, *op. cit.*, p. 7095.

les mesures de compression des effectifs expliquent la diminution des auxiliaires ». Le député transformait alors une diminution de 174 276 auxiliaires et ouvriers par titularisations et compressions en une titularisation de 200 000 auxiliaires. Enfin, le député affirmait que l'effectif augmentait chaque jour alors que le tableau de l'inventaire faisait état de 147 800 suppressions d'emplois au cours des années 1946-1949, partiellement compensées – principalement par des intégrations et des transferts de postes (64 000) mais aussi en partie par des rétablissements d'emplois supprimés (5 000) et des créations (15 000) –, soit une diminution nette de 63 800 emplois²⁴⁰⁵.

En dépit de la réalisation du premier recensement des agents des services publics, la fin des « affirmations discutables » souhaitée par Francis-Louis Closon n'était pas de mise. Si de telles statistiques permettaient bien au gouvernement de disposer des données nécessaires à une juste mesure des effets de sa politique de la fonction publique, rien ne l'obligeait toutefois à les mobiliser. Surtout, rien n'imposait à ceux qui décideraient de les mobiliser de le faire en faisant preuve de l'honnêteté intellectuelle que *Combat* appelait de ses vœux en mai 1949.

Au crépuscule des années 1940, une double transformation du rapport aux économies et à la réforme de la Fonction publique ouvrait toutefois la voie à une nouvelle approche de la question des effectifs de l'État. Les discussions budgétaires de décembre 1949 témoignent aussi de la justesse de l'analyse de Gabriel Ardant concernant les économies :

« Problème permanent, la recherche d'économies se pose, et se posera, en tout cas, avec une particulière acuité dans les prochaines années.(...) Aux besoins permanents de l'État s'ajouteront des charges temporaires très importantes (...). Entendu dans ce sens, le problème budgétaire, comme les autres problèmes financiers actuels, est un problème de choix. Il faut entendre par là : 1° Un choix entre les missions que l'État entend accomplir, les services qu'il veut rendre ; 2° La recherche des moyens les moins coûteux de remplir ces missions, de rendre ces services. (...). Les difficultés mêmes du vote du budget et de la réalisation de toute politique d'économies sont, en partie, le résultat d'une insuffisance d'information. Indépendamment des difficultés actuelles, le développement des attributions de l'État rend nécessaire une étude méthodique du coût des différents services comparé à leur utilité»²⁴⁰⁶.

Cette transformation du rapport aux économies qui se traduisait dans le rapport à la réforme administrative et à la réforme de la Fonction publique, comme Roger Grégoire l'écrivait fin 1948 :

« On parle trop souvent de la "réforme de la Fonction publique". C'est là une conception factice et sommaire. Qui dit réforme, dit transformation radicale et brusque, changement total de direction, sans possibilité de reprendre les anciennes voies. Il y a sans doute des transformations précises et limitées à réaliser dans l'ordre des statuts, des rémunérations, des conditions de travail. Mais une réforme d'ensemble est inconcevable, pour la seule raison que la Fonction publique n'est pas une abstraction : c'est, avant tout, une masse humaine ; on ne peut songer en transformer trop

²⁴⁰⁵ *Statistiques et documents pour la mise à jour de l'inventaire de la situation financière* [1949], *op. cit.*, p. 65.

²⁴⁰⁶ Gabriel ARDANT, *Problèmes financiers*, *op. cit.*, p. 77-78 et 80.

rapidement la structure : l'amélioration de sa condition comme de son rendement ne peut résulter que d'un effort continu ? À l'idée d'une réforme de la Fonction publique, il faut substituer celle d'une politique de la Fonction publique. Politique de patience et de ténacité – politique qui, ainsi que toute autre, comporte une part notable de compromis – politique, enfin, dont le succès, comme toujours, est fonction de l'activité de ceux qui la mènent et de l'adhésion de ceux qu'elle touche »²⁴⁰⁷.

Aux problèmes permanents de la recherche d'économies, de l'adaptation des fonctions de l'État aux objectifs assignés aux services publics et de l'amélioration du rendement des agents par une politique d'amélioration continue de l'organisation de la fonction publique, le recensement général des agents des services publics était désormais en mesure d'apporter ni plus ni moins que des éclairages statistiques approfondis. Il ne restait plus qu'à les mobiliser...

²⁴⁰⁷ Roger GRÉGOIRE, « Les données d'une Politique de la Fonction Publique », *op. cit.*, p. 15.

Conclusion

Au terme de notre voyage à travers cette reconstitution des présents successifs de la question des effectifs de l'État, le temps est venu de poser à nouveaux frais la question de l'approche rétrospective. Fondées le plus souvent sur des informations disparates, à partir de définitions variables et selon des méthodes différentes, les statistiques produites sur les fonctionnaires, par leur nature même, interdisent sans aucun doute la construction d'une série longue visant à retracer l'évolution réelle des effectifs de l'État au cours de la période qui vient d'être étudiée. On ne saurait pourtant en rester là. Au travers des six chapitres précédents, les données présentées étaient celles dont les contemporains disposaient pour évaluer le nombre des fonctionnaires. En dépit de leurs imperfections, on a pu constater que moyennant certains redressements et remises en perspectives, ces chiffres offrent de précieuses informations concernant la nature des transformations structurelles de l'État au regard de ses effectifs. Ils permettent, au moins, de dégager de grandes tendances.

D'un point de vue général, les statistiques élaborées au fil des décennies attestent un mouvement global d'accroissement du nombre des fonctionnaires essentiellement dû à la croissance des attributions de l'État. En effet, l'augmentation des effectifs de l'État ne répondait pas à une logique de démultiplication des agents des services en place mais à la création progressive de nouveaux services chargés de remplir de nouvelles missions. Ainsi, les statistiques concernant le milieu du XIX^e siècle donnaient à voir une structuration des effectifs qui correspondait, en grande partie, à une sorte d'idéaltype d'État libéral : l'essentiel des agents civils relevaient de l'administration des Finances, des Cultes et de la Guerre. L'avènement de l'État républicain, puis la construction progressive d'une conception solidariste des services publics, en transforma considérablement la physionomie. Dès 1896, l'Instruction publique ainsi que les Postes et télégraphes, qui avaient observé les plus fortes croissances du demi-siècle écoulé, apparaissaient comme les principaux employeurs d'agents civils de l'État. Les effectifs de ces deux secteurs progressèrent de façon continue, à mesure que de nouveaux besoins furent pris en charge par l'État (développement de l'enseignement secondaire puis technique pour le premier, développement des infrastructures de

télécommunications pour le second). De fait, en dépit de l'augmentation importante des effectifs et de progressions relatives parfois spectaculaires d'autres administrations, Instruction publique (puis Éducation nationale), Postes et télégraphes (puis téléphones) et Finances restèrent, tout au long de la période, les trois principaux employeurs et bénéficiaires d'effectifs supplémentaires.

Confirmant un constat remontant aux analyses de Tocqueville, l'évolution des effectifs témoigne du rôle fondamental des deux guerres mondiales dans le développement de l'État. Si, à chaque fois qu'ils furent comptabilisés, les militaires constituaient la plus forte proportion des effectifs de l'État, c'est surtout dans l'évolution du nombre des agents civils que ce phénomène est perceptible. On a ainsi pu constater que, tant au lendemain de la première qu'à celui de la seconde, les effectifs civils de l'État avaient augmenté dans des proportions inédites. En dehors des explications contingentes et conjoncturelles (tels que la création de services temporaires pendant et immédiatement après la Grande Guerre ou le renforcement considérable de l'appareil policier sous Vichy), les deux guerres mondiales constituèrent sans conteste des périodes propices à l'aboutissement de velléités d'interventions plus anciennes. Le secteur social²⁴⁰⁸, notamment, vit le nombre de ses agents s'accroître considérablement pendant et au lendemain de chacune des deux guerres – tout en représentant une faible proportion du total des effectifs. En ce qui concerne les interventions économiques, en dépit de quelques initiatives pendant les années 1930, c'est sous Vichy, puis sous la IV^e République que l'appareil économique de l'État fut particulièrement développé, occasionnant de fortes croissances d'effectifs (au sein du ministère de la Production industrielle en particulier).

Les deux guerres mondiales du XX^e siècle eurent une autre conséquence très importantes sur la question des effectifs. La première amorça une tendance que la seconde poursuivit sans qu'entre-temps le mouvement ne soit totalement arrêté : celle de l'accroissement de la proportion des effectifs non titulaires. Si les plus fortes proportions furent observées au sein d'administrations qui avaient été pensées, dès leur création, comme temporaires, le mouvement était général. Il s'agissait de la conséquence de deux facteurs intrinsèquement liés. L'obsession permanente de la maîtrise de la croissance des effectifs au cours des années 1900 à 1940 a sans conteste favorisé le recrutement d'agents dont le statut facilitait les licenciements en cas de mise en œuvre d'une politique de compression. Compte tenu de la faible rémunération des auxiliaires, il s'agissait aussi d'augmenter les effectifs à moindre coût. Néanmoins, ce faisant, les gouvernements successifs aggravèrent progressivement la tension, permanente de la fin du XIX^e siècle jusqu'à la fin des années 1940, entre la question des traitements et celle du volume de leurs bénéficiaires.

²⁴⁰⁸ Entendu comme le regroupement des administrations relevant du Travail, de la Santé et de la Population ainsi que des Pensions puis Anciens combattants

L'antienne séculaire, remise au goût du jour au milieu des années 2000, de la nécessité de réduire les effectifs pour mieux les payer constitua le *leitmotiv* de toute la période étudiée. Surtout, si elle constitua un argument central pour les promoteurs successifs de la réduction des effectifs, elle fut aussi la condition systématique d'un soutien des syndicats de fonctionnaires et des partis politiques les moins défavorables au développement de l'État. Le Cartel des Gauches, en partie élu sur la base d'une défense des petits fonctionnaires face aux compressions des années précédentes, fit ainsi de la réduction des effectifs la condition du relèvement des traitements. De même, si le Front populaire fit une pause dans les tentatives de réduction des effectifs des années 1930, ce fut au prix d'un maintien du *statu quo* concernant les traitements dans un contexte d'inflation galopante. L'archétype du consensus autour de cette alternative fut atteint dans l'immédiat après Seconde Guerre mondiale. L'unanimité concernant les politiques de compression, certes favorisée par la volonté toute aussi consensuelle d'en faire une prolongation de l'épuration, reposait essentiellement sur la promesse d'un reclassement et d'une revalorisation des traitements.

Aujourd'hui encore, cette tension se situe au cœur de toute action politique concernant les fonctionnaires. Comme je l'expliquais en introduction, le projet de cette thèse fut élaboré dans un contexte de déclarations contradictoires concernant les fonctionnaires trop nombreux dont l'État lui-même ne connaîtrait pas le nombre. Cette recherche de doctorat s'achève alors que la tension entre rémunérations et effectifs est perceptible jusque dans le traitement médiatique de la politique de la fonction publique. En témoignent, par exemple, ces deux unes publiées à une dizaine de jours d'intervalle, alors que j'achevais la rédaction de cette conclusion :

Illustration II. 4 : Baisse des effectifs ou blocage des traitements ? Une tension persistante



Couverture du magazine *Le Point*, jeudi 27 juin 2013 et une du journal *Le Monde*, mardi 9 juillet 2013.

Si cette tension n'a jamais été autant d'actualité, c'est en partie en raison des évolutions récentes de la structure budgétaire, au terme de ce qu'Alexandre Siné appelle la « grande pétrification ». Amorcée au milieu des années 1970, cette dernière serait la conséquence d'une extension considérable « des charges de rémunération et du service

de la dette » dans le budget d'un État de ce fait qualifié d'« employeur-débiteur »²⁴⁰⁹. De ce point de vue, la rigidification du budget diminuant les marges de manœuvre politiques, la question des effectifs de l'État ne saurait être envisagée autrement que dans l'alternative entre baisse du nombre des parties prenantes et blocage de leurs traitements.

Par une remise en perspective de longue durée, j'espère que cette recherche aura permis de montrer que, si la prépondérance du facteur budgétaire est incontestable au cours de certaines périodes, le consensus autour de cette alternative est aussi le fruit d'enjeux beaucoup plus politiques. Des années 1840 aux années 1940, ce consensus reposait sur une certitude partagée par une grande majorité des acteurs pris en considération et surtout par la totalité de ceux – parlementaires ou membres des gouvernements – qui étaient en mesure d'influer sur la question : les fonctionnaires étaient trop nombreux. Au cours de cette période, la question d'une éventuelle action sur l'évolution du nombre des agents de l'État ne fut jamais envisagée autrement que sous l'angle de la réduction des effectifs. Le concept actuel de redéploiement ne fit, par exemple, jamais l'objet d'une réflexion politique ou administrative. L'analyse croisée des discours sur l'État et les fonctionnaires et des pratiques politiques et administratives permet d'expliquer cette unanimité par l'absence d'accord sur les raisons pour lesquelles la France compterait trop de fonctionnaires. En effet, à l'exception des temps de crise et des après-guerres, périodes au cours desquelles les nécessités financières s'ajoutaient à l'équation, cette certitude reposait moins sur la question de leur volume effectif que sur ce que les agents de l'État représentaient d'un point de vue politique.

Ainsi, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, le nombre des fonctionnaires était jugé excessif pour ce qu'ils représentaient : la République pour les nostalgiques de l'Empire ou de la Monarchie et, inversement, l'Empire ou la Monarchie pour les républicains. Par ailleurs, ils symbolisaient l'étouffement de la liberté individuelle par l'État pour les tenants d'un libéralisme orthodoxe, tandis qu'ils servaient la domination de l'État bourgeois pour les socialistes. Peu importait donc leur nombre, il y avait trop de fonctionnaires. Au cours des années 1890 à 1930, c'est une logique similaire qui conduisit certains à jauger le nombre des fonctionnaires à l'aune de leur supposé déficit de fécondité d'une part, et de la menace qu'était censée faire peser le syndicalisme des fonctionnaires sur le fonctionnement de l'État d'autre part. Si, dans les années 1930 – comme en écho à l'antirépublicanisme de la fin du XIX^e siècle – ils furent considérés par certains comme une manifestation des abus du parlementarisme, les fonctionnaires

²⁴⁰⁹ Le politiste explique que, depuis trente ans, « sous l'État-providence, on a vu percer un État employeur-débiteur. Cet État employeur-débiteur a abandonné beaucoup de ses prétentions en matière d'intervention sur l'économie, mais il essaye d'assumer encore son rôle d'État-providence. Principalement, aujourd'hui, l'État gère sa dette, qui ne cesse de croître, acquitte des pensions, de plus en plus lourdes, rémunère comme il peut ses fonctionnaires et réalise de l'intervention sociale pour adoucir les effets du chômage de masse. » Alexandre SINÉ, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Économica, 2006, p. 50 et 371 (l'expression « la grande pétrification » correspond au titre du premier chapitre, p. 24-68).

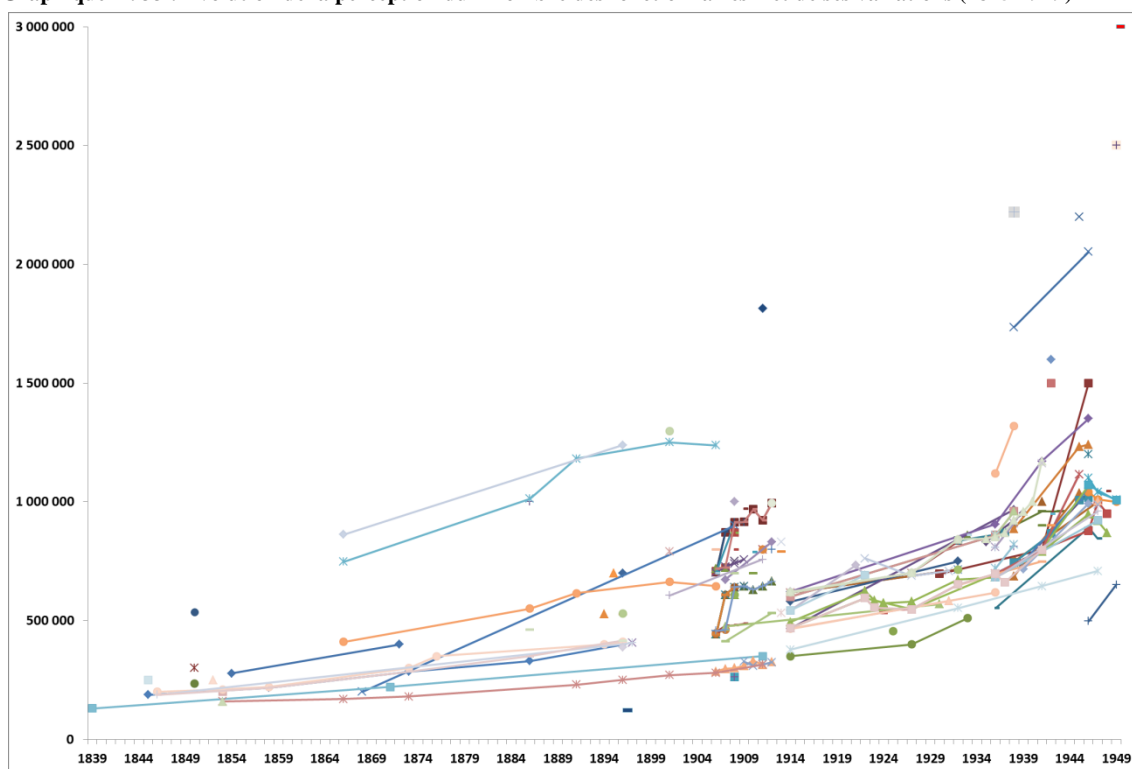
furent ensuite jugés responsables de la défaite par Vichy. Une victoire n'aurait probablement pas changé grand-chose : la précédente guerre n'avait-elle pas été gagnée « malgré l'État » ? À la Libération, ce furent les créatures de l'État français, qui furent jugées trop nombreuses, comme celles du Second Empire dans les années 1870. Au fil du temps, la mesure du nombre des agents de l'État fut perfectionnée et l'opulence de chiffres de la seconde moitié des années 1940 succéda à la pénurie des années 1850. Le nombre des fonctionnaires continua pourtant d'être jugé excessif pour de multiples raisons qui lui étaient extérieures. Cette situation s'explique en partie par une autre constante de la période : l'absence d'une définition communément admise de la notion de « fonctionnaire public ». En dépit de nombreuses tentatives, la catégorisation précise des différents types d'agents constituant ce groupe aux contours indéfinis n'eut jamais lieu. Comme on l'a vu, tous les essais de construction de statistiques des fonctionnaires dans les années 1910 se heurtèrent à la question de la définition du périmètre concerné. Lorsque Vichy se saisit de la question du statut, le régime échoua à institutionnaliser la distinction, prisée par une partie de la doctrine depuis le XIX^e siècle, entre employés et fonctionnaires. Le « statut général des fonctionnaires » de 1946 régla d'autant moins la question que son champ d'application ne concernait pas l'intégralité des agents considérés comme fonctionnaires par la doctrine et la jurisprudence.

Ces incertitudes contribuèrent à l'édification du consensus selon lequel la France aurait, de tout temps, compté trop de fonctionnaires parce qu'elles laissaient toute latitude quant au périmètre des personnels à comptabiliser. Celui-ci devait être étendu aux agents rémunérés sur les budgets départementaux ou communaux pour quelques-uns, ou devait exclure les militaires et les magistrats pour d'autres. Certains considéraient qu'il ne s'agissait que des personnels soumis au régime des pensions civiles (de 1853 d'abord, de 1924 ensuite) tandis que d'autres allaient jusqu'à inclure les agents des services parapublics, voire privés, qui bénéficiaient de subventions étatiques. Si quelques élargissements excessifs du périmètre de la fonction publique correspondirent incontestablement à une volonté de « gonfler » au maximum l'effectif ainsi dénombré, pour l'essentiel l'enquête qui précède a permis de faire apparaître de sérieuses interrogations parmi les acteurs aux prises avec la question du recensement des fonctionnaires. Comme je l'écrivais plus haut, cet état de fait constitue un véritable obstacle à toute velléité de construction d'une rétrospective statistique de l'effectif réel des agents de l'État. L'enquête historique a néanmoins permis de faire émerger un autre phénomène. L'agrégation des données circulant parmi les contemporains permet en effet de proposer une représentation graphique de l'évolution de la perception du nombre des fonctionnaires et de ses variations de 1845 à 1949.

Cette représentation est basée sur l'intégralité des chiffres identifiés dans le cadre de l'enquête historique et cités dans les six chapitres qui composent cette thèse. Chaque point correspond à une valeur tandis que les interpolations permettent de saisir la perception de l'évolution des effectifs que les déclarations rétrospectives pouvaient occasionner. Lorsqu'un acteur déclarait que le nombre des fonctionnaires était passé

d'une valeur X l'année n à une valeur Y l'année n+10 par exemple, cette déclaration est représentée par une ligne reliant les deux points X et Y. Lorsqu'un acteur ne citait en revanche qu'un nombre pour une année donnée, celui-ci apparaît sous la forme d'un seul point. Bien entendu, au travers d'un tel graphique, je ne saurais avoir la prétention de résumer, sous une forme véritablement lisible, l'ensemble des chiffres cités sur le nombre des fonctionnaires. L'objectif est plutôt d'offrir une représentation visuelle des perceptions contemporaines de l'abstraction « nombre des fonctionnaires » afin de la confronter à quelques conclusions et d'ouvrir de nouvelles perspectives à cette recherche.

Graphique II. 33 : Évolution de la perception du « nombre des fonctionnaires » et de ses variations (1845-1949)



Source : Ensemble des chiffres cités concernant le « nombre des fonctionnaires » dans les six chapitres qui précèdent

Fiables ou non d'un point de vue statistique, les informations chiffrées mobilisées par les contemporains – qu'ils fussent députés, ministres, juristes, économistes, journalistes, statisticiens... – composent ici, une fois rapprochées les unes des autres, une représentation de l'abstraction « nombre des fonctionnaires » dont j'ai tenté de retracer les modalités de construction dans les développements précédents. Ce graphique donne ainsi à voir simultanément les effets de l'instabilité des définitions mobilisées, ceux de la variabilité des modes de constructions statistiques adoptés et la relative marginalité des déclarations les plus péremptives.

Il permet aussi de prendre la mesure d'une rupture évoquée dans le développement concernant la représentation de l'évolution des effectifs au cours des années qui

s suivirent la Première Guerre mondiale. L'étalon de comparaison, plutôt situé autour des années 1860-1870 jusqu'à la fin de la première décennie du XX^e siècle, devint l'année 1914 au lendemain de la Grande Guerre. Ainsi, tandis que la croissance des effectifs fut longtemps jugée par rapport à un « avant la III^e République », le palier qui fut franchi au cours de la Grande Guerre – tant en terme de croissance des effectifs et des structures administratives qu'en terme d'extension des domaines d'intervention de l'État – transforma 1914 en une sorte de nouvel « âge d'or » ou, à tout le moins, en nouvel étalon de comparaison des évolutions ultérieures. Cette mutation du rapport à l'évolution des effectifs témoigne ainsi d'une certaine acceptation de l'extension des attributions de l'État des années 1850-1910 contre laquelle nombre des contempteurs du fonctionnarisme avaient tenté de lutter. S'il est possible de distinguer l'amorce d'une tendance similaire à partir de la seconde moitié des années quarante, 1914 restait néanmoins l'année principale de référence. Un tel constat témoigne ainsi de la fragile acceptation de l'extension des interventions économiques de l'État dans l'immédiat après-Second Guerre mondiale.

Par ailleurs, à travers le grand nombre d'évaluations possibles qu'il donne à voir – tant pour les années de formalisation d'une statistique des fonctionnaires (1905-1912) que pour celles de la réalisation effective du premier recensement des agents des services publics (1946-1949) – ce graphique atteste l'incapacité des statisticiens à imposer un nombre, fût-il construit au terme d'une enquête aux méthodes incontestées, comme seule mesure pertinente d'un phénomène dont les contours restaient mal définis. Pris au sérieux, un tel constat permet de comprendre la persistance, jusqu'à nos jours, d'une cohabitation paradoxale entre les discours sur l'incapacité de l'État à connaître ses effectifs, la multiplication des chiffres officiels sur la question, et la mise en œuvre de politiques de réduction du nombre des fonctionnaires²⁴¹⁰. Les incertitudes relatives à la définition des notions de *fonctionnaires* ou même d'*agents des services publics* n'expliquent toutefois pas à elles seules la multiplicité des évaluations des années 1940. On retrouve ici la question fondamentale de la pertinence d'une application de la notion de « gouvernement par les nombres » à la question des effectifs de l'État.

Il ne fait aucun doute que les promoteurs d'un recensement des fonctionnaires inscrivaient leur démarche dans une double volonté d'éclairer le débat public et de

²⁴¹⁰ Dans un rapport sur l'organisation territoriale de l'État rendu public le 11 juillet 2013, la Cour des comptes fustige ainsi une « connaissance insuffisante des effectifs et de leur répartition » : « compliquée par l'existence d'une grande multiplicité de services et d'opérateurs, la connaissance des effectifs de l'État est très imparfaite. (...) Les effectifs ne sont connus avec précision ni au niveau national, ni au niveau déconcentré. » Pour la Cour, ces insuffisances seraient le fruit d'une « méthodologie inadaptée » n'offrant finalement que des « chiffres approximatifs ». Voir : COUR DES COMPTES, *L'organisation territoriale de l'État*, Rapport public thématique, Paris, juillet 2013, 294 p. (citations p. 164-167) [Rapport accessible en ligne : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/L-organisation-territoriale-de-l-Etat>]. Information immédiatement reprise dans Bertrand BISSUEL, « Un rapport fustige la pesanteur de l'administration », *Le Monde*, 12 juillet 2013. [Article accessible en ligne : http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/07/11/la-cour-des-comptes-fustige-la-pesanteur-de-l-administration_3445959_823448.html]

fournir aux responsables politiques et administratifs ce que l'on appellerait aujourd'hui un instrument d'action publique. De ce point de vue, force est de constater que cette démarche s'est soldée par un double échec : celui des statisticiens à imposer aux pouvoirs législatif et exécutif la mise en place d'un recensement des fonctionnaires constituant la seule source d'information pertinente sur le volume et la structure de la fonction publique ; celui de l'État à se doter d'un instrument unique d'information statistique sur la fonction publique. Un tel constat doit toutefois être nuancé à l'aune du véritable objectif de l'invention de la statistique des fonctionnaires d'abord, et de la réalisation du recensement des agents des services publics ensuite. Avant d'être un instrument d'action publique, le recensement des fonctionnaires fut avant tout un instrument de légitimation.

Entre les années 1890 et 1910, la production et l'usage d'une statistique des fonctionnaires relevaient en effet moins d'une logique politico-administrative, que d'une double démarche « technique » d'affirmation professionnelle, et « militante » dans la dénonciation du fonctionnarisme et de la dépopulation. Ses promoteurs initiaux évoluaient ainsi sur une frontière poreuse entre administration, statistique publique, milieux réformateurs, et organisations natalistes. La statistique des fonctionnaires constitua ainsi un terrain commun de promotion d'une expertise des questions politiques du moment : de la « dépopulation » au syndicalisme des fonctionnaires notamment. Leur échec à imposer la réalisation d'un recensement procédait certainement en partie de l'absence d'une volonté politique de dégager les crédits nécessaires à la réalisation d'une opération coûteuse. Il entérinait surtout l'échec d'une entreprise visant à légitimer une expertise statisticienne de la question des effectifs de l'État face aux prétentions du ministère des Finances à établir des états budgétaires annuels pour éclairer le Parlement. Par ailleurs, au regard des politiques de compression qui furent menées au cours des années 1920 et 1930, une autre explication doit être avancée : celle d'une prise de conscience administrative du décalage existant entre les temporalités du travail statistique et de l'action politique. La première tentative de recensement par bulletins individuels effectuée par la commission de la statistique des fonctionnaires témoignait du temps considérable nécessaire au recueil, puis au traitement des informations. Lancée en 1906, les résultats définitifs de cette enquête ne furent connus qu'en 1910. Or, l'urgence des politiques de compression menées dans les années 1920, alors que chaque année un nouveau quota d'emplois à supprimer était établi, s'avérait incompatible avec la mise sur pied d'un recensement. En outre, la direction du Budget disposait, au moins pour le milieu des années 1930, de ses propres évaluations du volume et de la répartition des effectifs par ministères et par tranches de traitements. Dans une telle perspective, on peut considérer que la première étape de l'histoire de la statistique des fonctionnaires se solda par un échec des statisticiens à acquérir une légitimité suffisante dans l'État pour se positionner en éclaireurs de l'action publique.

De la même manière, les politiques de compression menées après la Seconde Guerre mondiale reposèrent très peu sur les résultats du dénombrement, puis du recensement

des agents des services publics. La question du décalage des temporalités est ici encore centrale. Celle du travail statistique de conception, de recueil des données et d'exploitation des résultats du recensement ne coïncidait pas avec l'urgence de la situation financière, aggravée par l'attachement symbolique qui était porté aux réductions d'effectifs dans l'immédiat après-guerre. Lorsque les résultats définitifs du recensement des agents en 1947 furent publiés en 1949, ses concepteurs furent ainsi conduits à y insérer une mise à jour concernant les suppressions opérées entre-temps. Néanmoins, comme on l'a vu, une partie des résultats fut exploitée dans le cadre d'autres mesures relatives à la fonction publique, principalement en ce qui concerne le reclassement. Ici encore il s'agissait bien d'une entreprise de légitimation : tout juste créée, la direction de la Fonction publique devait affermir sa position face à une administration des Finances peu disposée à perdre une partie de ses prérogatives. Le recensement des agents des services publics scella ainsi une sorte d'alliance de circonstance avec l'INSEE qui cherchait, lui aussi, à consolider son rôle dans l'État.

Une fois replacée dans le temps plus long du développement des savoirs réflexifs sur la population administrative, l'analyse du processus qui conduisit des demandes parlementaire de 1849 au premier recensement de 1949, permet de souligner la capacité d'appropriation par l'État d'outils forgés à sa marge, parfois même contre lui, en les transformant en véritables instruments d'action publique. La fabrication du nombre des fonctionnaires releva ainsi incontestablement d'un processus de co-construction qui me semble offrir la possibilité d'une transposition de la notion d'« intelligence » forgée par Paul-André Rosental. Aux origines du « souci de soi de l'État »²⁴¹¹ se trouve ainsi une statistique des fonctionnaires qui fut le fruit d'un processus où « institutions, politiques et savoirs se [construisirent] simultanément »²⁴¹² et donnèrent naissance à ce que l'on pourrait appeler une intelligence réflexive de l'État.

Une telle approche de l'évolution du nombre des fonctionnaires ouvre d'intéressantes perspectives concernant deux aspects de la question des effectifs de l'État qui n'ont pu être développés dans le cadre de cette thèse. D'abord, appliquée à des évolutions sectorielles, cette démarche permettrait d'aller plus loin dans l'analyse des transformations de l'État, par une étude plus approfondie des variations d'effectifs relevant de ses différents domaines d'intervention. Il s'agirait alors de confronter les résultats obtenus ici à une inversion de perspective. Chaque ministère produit et use de ses propres chiffres sur son propre personnel, et ceux-ci sont certainement différents des évaluations globales du nombre des agents de l'État. La prise en considération des statistiques produites à l'échelle de chaque ministère, voire de chaque service, une fois confrontée à celles qui ont été exposées ici, permettrait d'interroger l'existence de variations dans la perception des effectifs sectoriels de l'État. Au terme d'une telle analyse, il serait possible de reproduire, pour chaque secteur d'intervention étatique,

²⁴¹¹ Philippe BEZES, *Réinventer l'État*, *op. cit.*, p. 61.

²⁴¹² Paul-André ROSENTAL, « L'argument démographique », *op. cit.*, p. 7.

l'évolution de la perception du nombre des agents concernés. Une telle démarche permettrait ainsi d'aller plus loin dans l'application de l'« impératif de déglobalisation »²⁴¹³ cher à Pierre Rosanvallon, et d'approfondir notre connaissance des transformations structurelles de l'État contemporain par la comparaison de l'évolution de ses effectifs sectoriels. Par ailleurs, le déplacement du questionnement de l'évolution réelle des effectifs de l'État vers celle de la perception du nombre des fonctionnaires et de ses variations offre des perspectives originales en termes de comparaisons internationales. Telle qu'elle vient d'être étudiée, la question des effectifs de l'État se pose de façon similaire mais en des termes différents selon les pays. Transposée à l'échelle internationale, la diversité des définitions des fonctionnaires, des périmètres de la fonction publique et des modes de construction des statistiques sur les agents concernés constituent de véritables obstacles aux analyses historiques comparatives. Il me semble qu'une histoire des États par leurs effectifs offre une possibilité de contournement qui mériterait d'être explorée. Il s'agirait, dès lors, de comparer les perceptions respectives de l'évolution des effectifs dans chacun des pays considérés et, par là, d'approfondir notre compréhension de la variété des politiques visant à agir sur le volume des fonctions publiques.

À mille lieues d'une « histoire de l'État et de son rapport à la société qui se limiterait (...) au commentaire de quelques graphiques faciles à interpréter »²⁴¹⁴, la prise au sérieux du nombre des fonctionnaires invite à reprendre ce mot de Roger Grégoire en 1954 :

« L'étude de la Fonction publique présente un intérêt qui déborde largement le cadre administratif ; elle permet de dégager, d'un exemple précis, certains des aspects généraux de la vie sociale contemporaine. »²⁴¹⁵

À travers une histoire de l'État par ses effectifs, j'espère avoir contribué à démontrer la justesse d'une telle affirmation.

²⁴¹³ Pierre ROSANVALLON, *L'État en France*, op. cit., p. 11.

²⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 12.

²⁴¹⁵ Roger GRÉGOIRE, *La fonction publique*, op. cit., p. 342.

Annexes documentaires

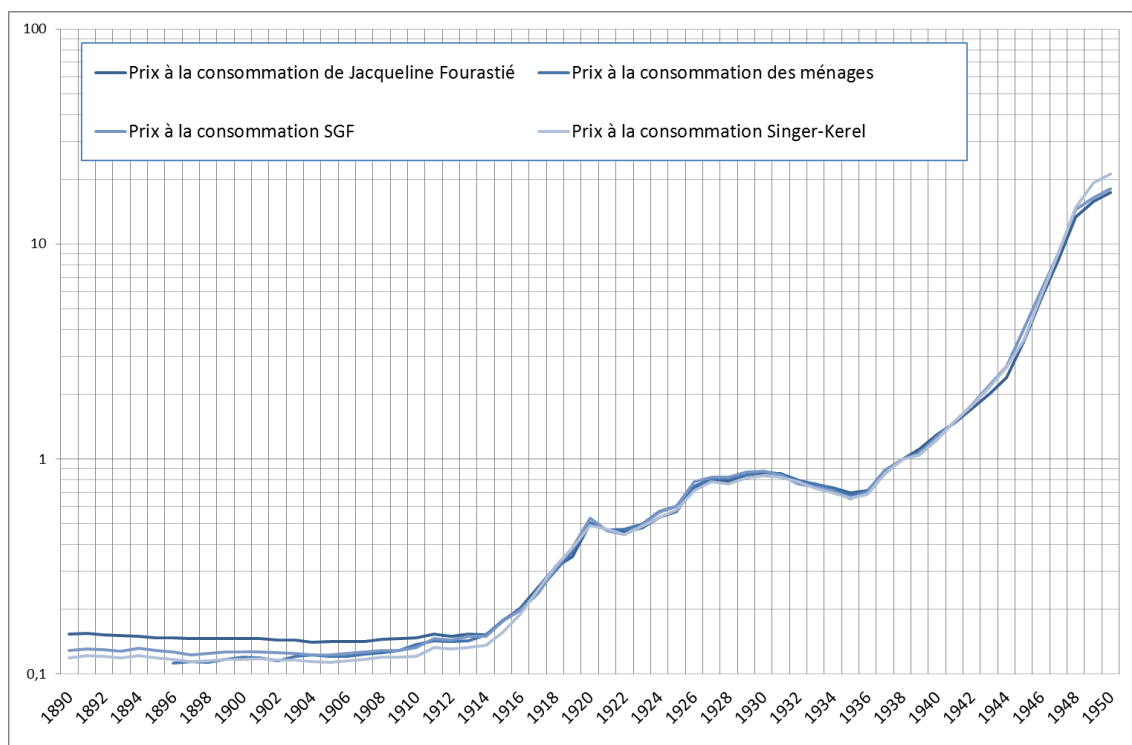
Table des annexes

1. Indices des prix à la consommation de 1890 à 1950, base 1 en 1938	702
2. Évolution annuelle des prix de détail en France de 1936 à 1952	702
3. Dépenses, recettes et solde budgétaire de la France de 1890 à 1952	703
4. Évolution de la rémunération de quelques catégories de fonctionnaires	704
5. Population active répartie par sexe en France de 1901 à 1954	705
6. Structure de la population française en 1901	706
7. Structure de la population française en 1946	707
8. Le nombre des fonctionnaires dans les Études administratives de Vivien (1845)	708
9. Le nombre des fonctionnaires d'après Maurice Block (1860 et 1875)	710
10. Les fonctionnaires dans les recensements de la population en 1872, 1876 et 1881	713
11. Activité des députés concernant les fonctionnaires et l'administration (1881-1939)	716
12. Évaluation approximative de la production normative sur les fonctionnaires (1895-1938)	717
13. Le nombre des fonctionnaires selon Alfred de Foville (1890)	718
14. Modèle de carte perforé et système Hollerith en avril 1889	720
15. Modèle de bulletin individuel, recensement des professions de 1896	721
16. Nomenclature des professions en 1896	722
17. « Le nombre des fonctionnaires » dans <i>Le Siècle</i> en 1897	723
18. « Les fonctionnaires et employés de l'État » dans <i>Le Temps</i> en 1897	724
19. « La maladie du fonctionnarisme » dans le <i>Journal des débats</i> en 1897	725
20. Personnel des « différents services » en 1846, 1858, 1873 et 1896	726
21. Portrait de Victor Turquan, par Georges Penabert	730
22. Le « classi-compteur-imprimeur » de Lucien March	731
23. « Dames de la SGF » utilisant le « classi-compteur-imprimeur »	731
24. Développement des activités de la SGF de 1901 à 1913	732
25. Modèle de bulletin individuel et de bordereau par service élaboré par la commission de la statistique des fonctionnaires en 1905	734
26. Principaux résultats préliminaires de l'étude démographique de la commission de la statistique des fonctionnaires (présentés en 1908)	736
27. Comparaisons internationales par Fernand Faure et Lucien March	738
28. Modèle de bulletin individuel (commission de la statistique des fonctionnaires, 1910)	739

29. Evolution du personnel des ministères de 1906 à 1912	740
30. Le nombre des fonctionnaires d'après Pierre Harmignie en 1911	741
31. Situation de la statistique administrative en 1920.....	742
32. « Problème des économies » et « problème des fonctionnaires » en 1921	746
33. Effectif des fonctionnaires, agents et ouvriers de l'État en 1914, 1921 et 1922	750
34. Le nombre des fonctionnaires dans La Croix en 1922.....	752
35. Conditions de licenciement des fonctionnaires en 1922	753
36. Deux exemples parmi les débats sur l'application par le gouvernement d'une compression de 50 000 postes réclamée par le Parlement en 1922	754
37. Hausse de traitements et compressions de personnels : les annonces du Cartel des gauches dans Le Temps et l'Humanité, 12 octobre 1924	757
38. Réception des mesures d'économies du gouvernement Poincaré par la presse, septembre 1926	758
39. Personnel civil de l'État en 1914 et 1931	759
40. Le nombre des fonctionnaires aux législatives de 1932.....	760
41. Les syndicats et le nombre des fonctionnaires en mai 1932	761
42. Évaluation des effectifs de l'État et interrogations parlementaires en janvier 1933	762
43. Interrogations socialistes et explication de la croissance des effectifs de 1914 à 1936	763
44. Fonctionnaires, fonctions de l'État et réforme administrative selon Georges Mer (1934)	764
45. Lucien Febvre, l'État libéral et la crise des années 1930	765
46. Créations annuelles d'emplois budgétaires, 1935-1939.....	770
47. Répartition des effectifs civils par tranches de traitement en 1932 et 1937	772
48. Modèle d'état ministériel – enquête du ministère des Finances (1939)	774
49. Jean Berthelot et les causes de l'augmentation des effectifs de l'État sous Vichy (1968).....	775
50. Formulaire établis en vue de l'application du statut des juifs aux Finances (juin 1941).....	777
51. Effectifs des fonctionnaires civils de l'État en 1936 et en 1941 (1944).....	780
52. Création de la direction de la Fonction publique, exposé des motifs de l'ordonnance de 1945	781
53. Évolution du nombre des fonctionnaires selon Michel Gautret (1946)	783
54. Modèle d'état de dénombrement (janvier 1946).....	785
55. Notice explicative sur la manière de remplir les états de dénombrement (janvier 1946)	787
56. Effectifs des fonctionnaires par ministère et par catégorie (1946).....	791
57. Instruction sur le recensement des agents des services publics en 1947	793
58. Effectifs des agents de l'État (fonctionnaires civils) de 1936 à 1947 (1948).....	799
59. Effectifs des fonctionnaires et agents de l'État de 1914 à 1947 (1949)	800
60. Bilan des compressions d'effectifs réalisées de 1945 à 1948 (1948).....	802
61. Emplois budgétaires et effectifs réels de 1946 à 1949	803
62. Problème budgétaire, croissance des effectifs et inaction des gouvernements selon Pierre-Étienne Flandin (1949)	804

1. Indices des prix à la consommation de 1890 à 1950, base 1 en 1938

Source : graphique réalisé d'après les données réunies par Pierre Villa, mise à jour le 13 juillet 2005. Séries longues macroéconomiques en ligne : <http://www.cepii.fr/francgraph/bdd/villa/mode.htm>



2. Évolution annuelle des prix de détail en France de 1936 à 1952

Source : CHÉLINI Michel-Pierre, *Inflation, État et opinion en France de 1944 à 1952*, préface de François Caron, Paris, CHEFF, coll. « Études générales », 1998, 672 p. (tableau 2 p. 5)

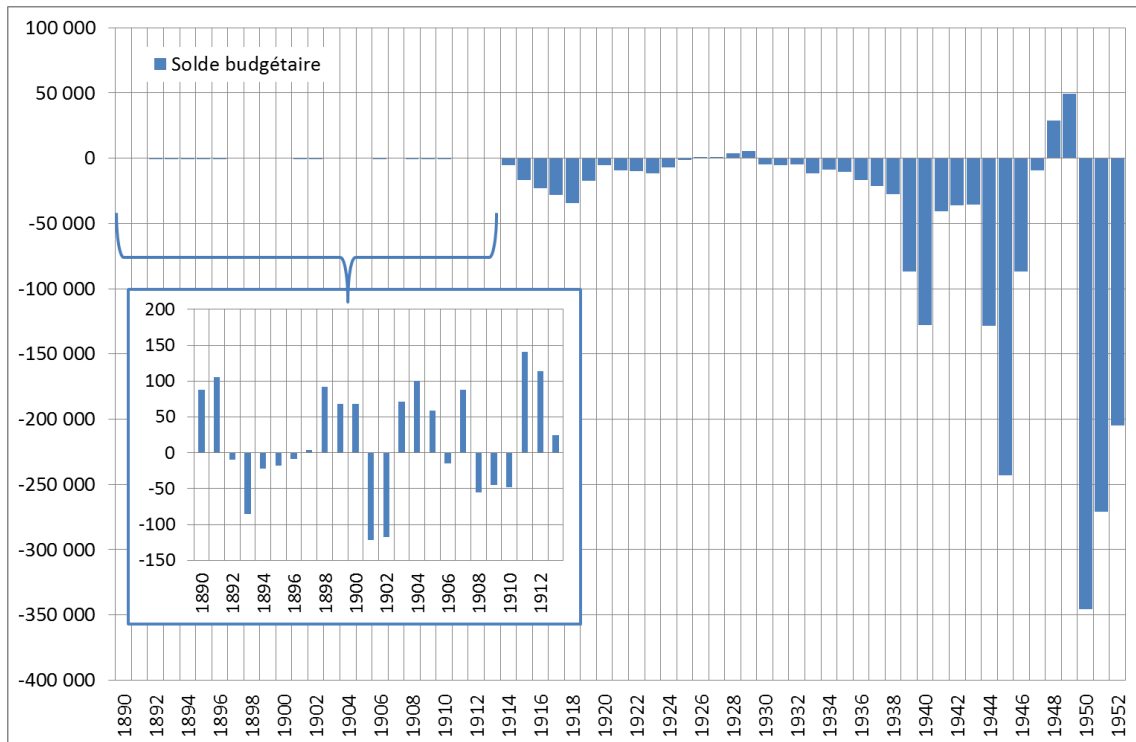
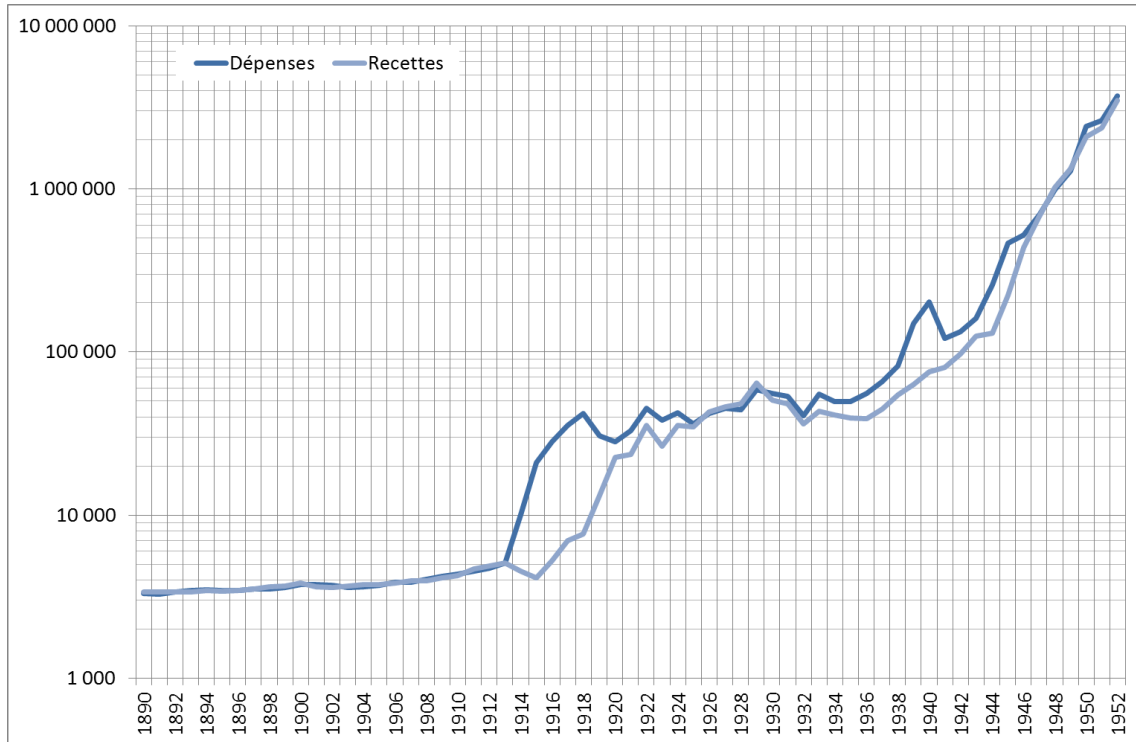
(Indice rattaché des prix et hausse annuelle en %)

Années	Indice	Prix de détail
1936.....	68	+ 9
1937.....	86,5	+ 27
1938.....	100	+ 15
1939.....	108	+ 8
1940.....	129	+ 19
1941.....	150	+ 16
1942.....	175	+ 16
1943.....	224	+ 28
1944.....	285	+ 27
1945.....	393	+ 38
1946.....	645	+ 64
1947.....	1 030	+ 60
1948.....	1 632	+ 58
1949.....	1 676	+ 3
1950.....	1 864	+ 11
1951.....	2180	+ 17
1952.....	2437	+ 12

Sources : INSEE, *Annuaire rétrospectif de la France, 1948-1988*, Imprimerie Nationale, 1990, p. 286.

3. Dépenses, recettes et solde budgétaire de la France de 1890 à 1952

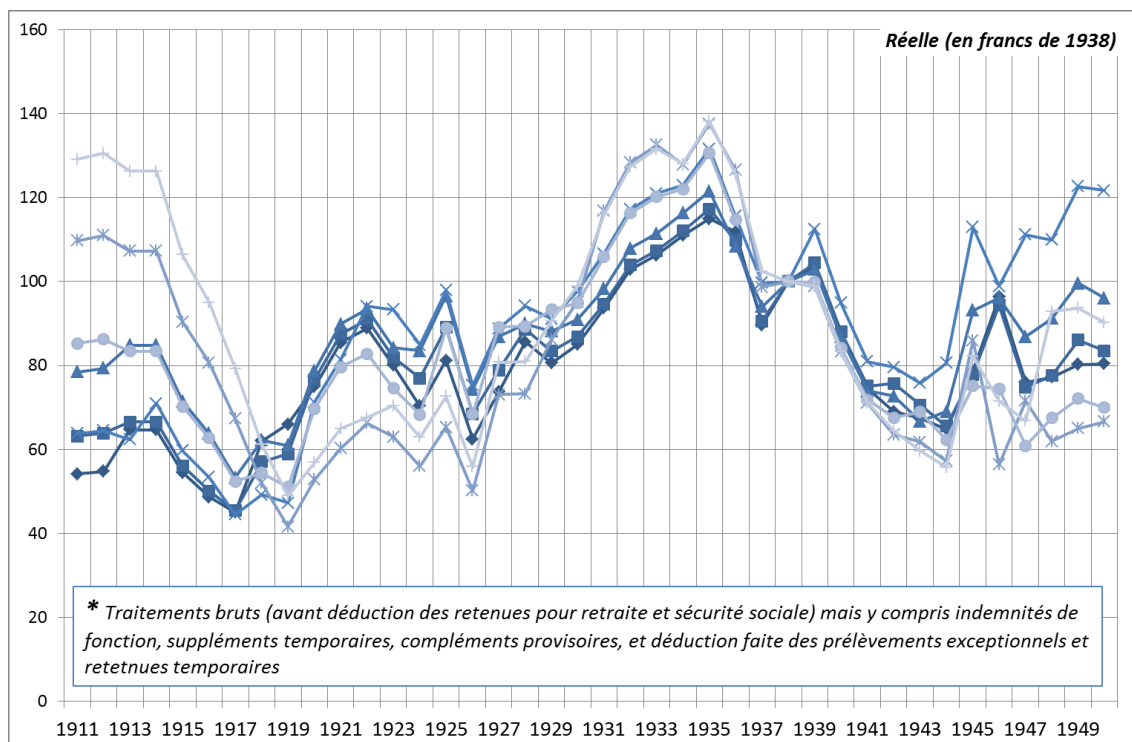
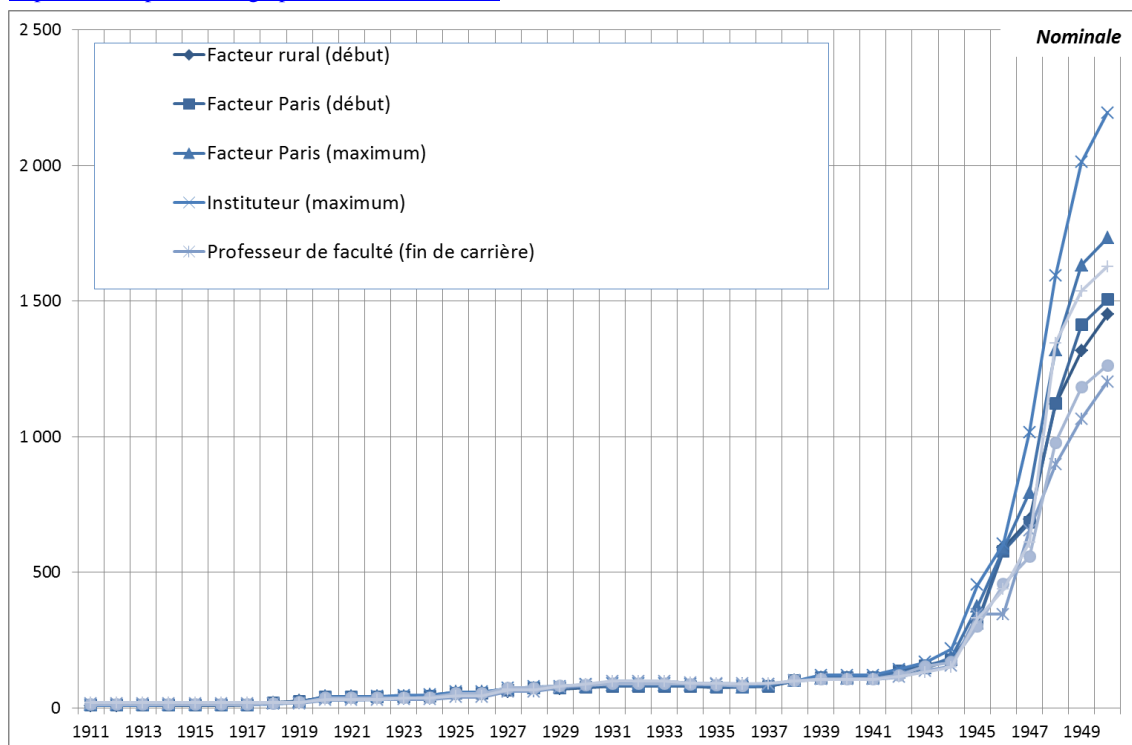
Source : graphiques réalisés d'après les données réunies par Pierre Villa, mise à jour le 25 décembre 1999 sur la base d'INSEE, *Annuaire statistique*, vol. 58 : *résumé rétrospectif 1951*, Paris, Imprimerie nationale, 1952. Séries longues macroéconomiques en ligne : <http://www.cepii.fr/francgraph/bdd/villa/mode.htm>



4. Évolution de la rémunération de quelques catégories de fonctionnaires

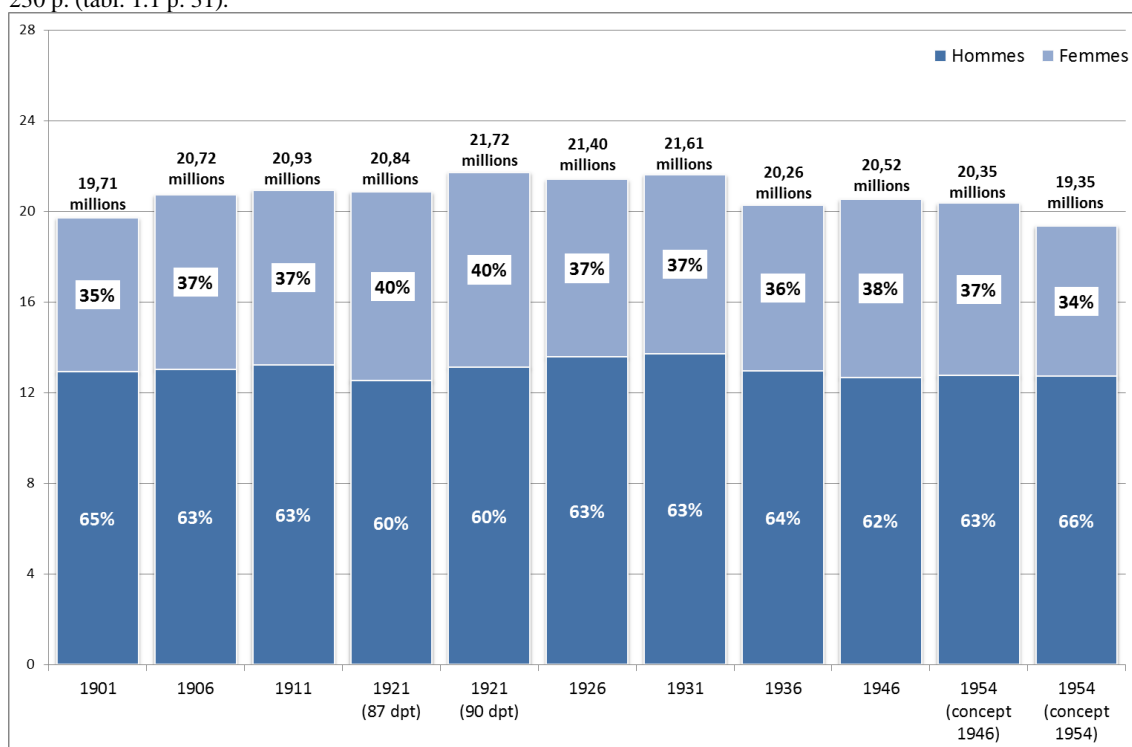
Rémunération annuelle brute nominale et réelle en indice base 1938 = 100

Source : graphiques réalisés d'après les données réunies par Thomas Piketty (sur la base de *l'Annuaire Statistique de la France, résumé rétrospectif 1966* de l'INSEE. Annexe électronique à PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris, Grasset, 2001, 812 p. En ligne : <http://piketty.pse.ens.fr/fr/articles-de-presse/56> – Calcul de l'indice de rémunération réelle réalisé à partir de l'indice des prix à la consommation de SGF fourni par Pierre Villa, Séries longues macroéconomiques en ligne : <http://www.cepii.fr/francgraph/bdd/villa/mode.htm>



5. Population active répartie par sexe en France de 1901 à 1954

Source : graphique réalisé d'après les données réunies à partir des recensements de la population par MARUANI Margaret et MERON Monique, *Un siècle de travail des femmes en France, 1901-2011*, Paris, La Découverte, 2012, 230 p. (tabl. 1.1 p. 31).



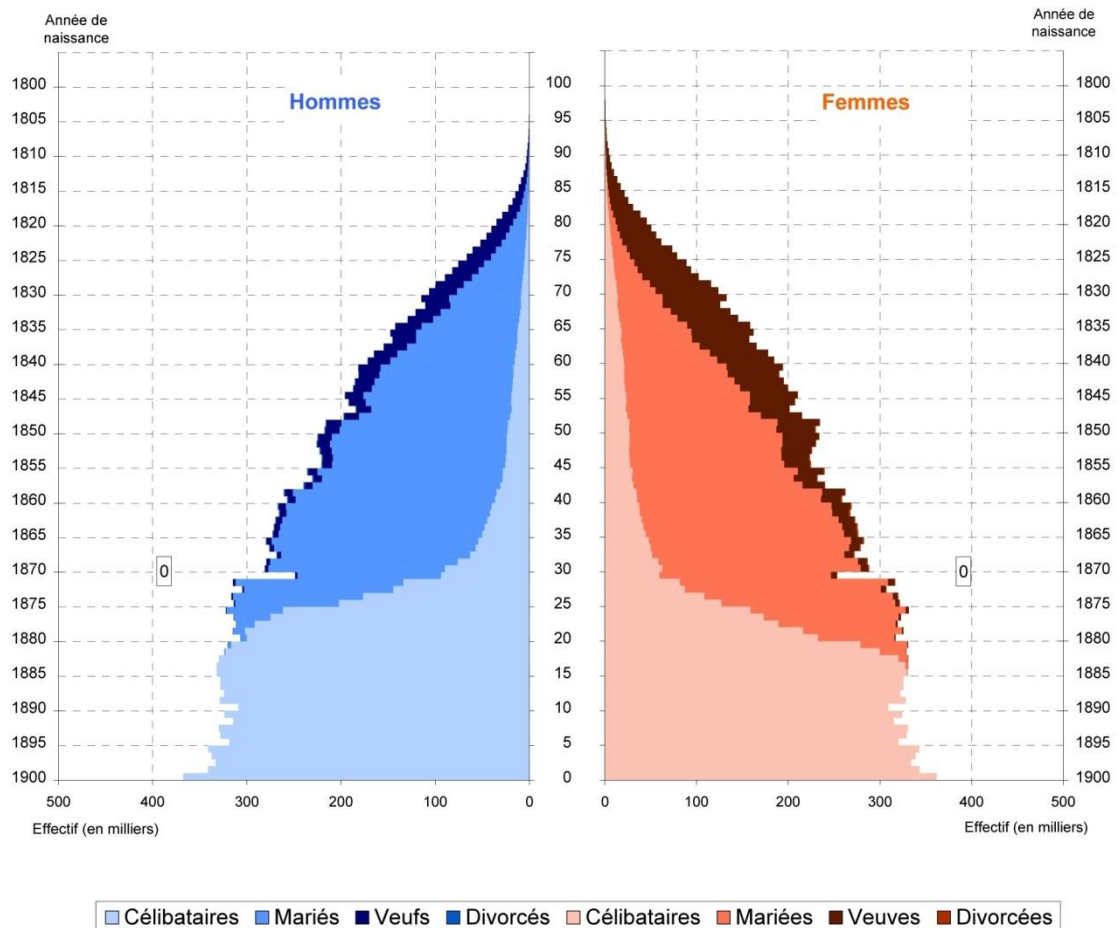
« Une première lecture à plat des statistiques montre que les femmes ont toujours été très présentes dans la population dite "active". (...) Du tiers de cette population comptée au début du XX^e siècle, il est passé à quasiment la moitié à l'aube du XXI^e. Bien sûr, ce constat mérite des nuances. En un siècle, tout a changé : les activités, les secteurs et les métiers et la façon de compter. Les conditions de travail et la législation qui les entourent ont connu de vrais bouleversements. Les caractéristiques des femmes et des hommes présents sur le marché du travail ne sont plus les mêmes. (...) Les fluctuations dans la manière de recenser l'emploi et le chômage et, notamment du côté des femmes, de compter le travail à temps partiel compliquent encore la volonté d'y voir clair dans les chiffres. Cela étant dit, le tableau (1.1.) [Dont est tiré le graphique ci-dessus] brosse à partir des chiffres bruts des recensements au XX^e siècle fixe quelques certitudes et soulève de nombreuses interrogations.

Au long du siècle, les femmes ont toujours compté pour plus de 33% de la population active. (...). L'effet des guerres, souvent cité comme un des principaux moteurs de la mise au travail des femmes, apparaît ici bien éphémère. Passées les périodes de reconstruction, les conséquences s'effacent assez vite. (...) Lorsque l'on s'en tient aux chiffres bruts (...) du début du siècle à 1954, si l'on ne change pas de définition, la tendance est globalement stable. Au contraire, si l'on intègre sans précaution le changement de définition de 1954, on a l'illusion d'une baisse de la part des femmes dans la population active entre 1906 et 1962. »

6. Structure de la population française en 1901

Source : Insee Résultats : La situation démographique en 2006 - Mouvement de la population. Documentation mise en ligne sur le site de l'INSEE : http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=ir-sd2006&page=irweb/sd2006/dd/sd2006_population.htm

GRAPHIQUE 1 - RÉPARTITION DE LA POPULATION TOTALE PAR SEXE, ÂGE ET ÉTAT MATRIMONIAL AU 1ER JANVIER 1901



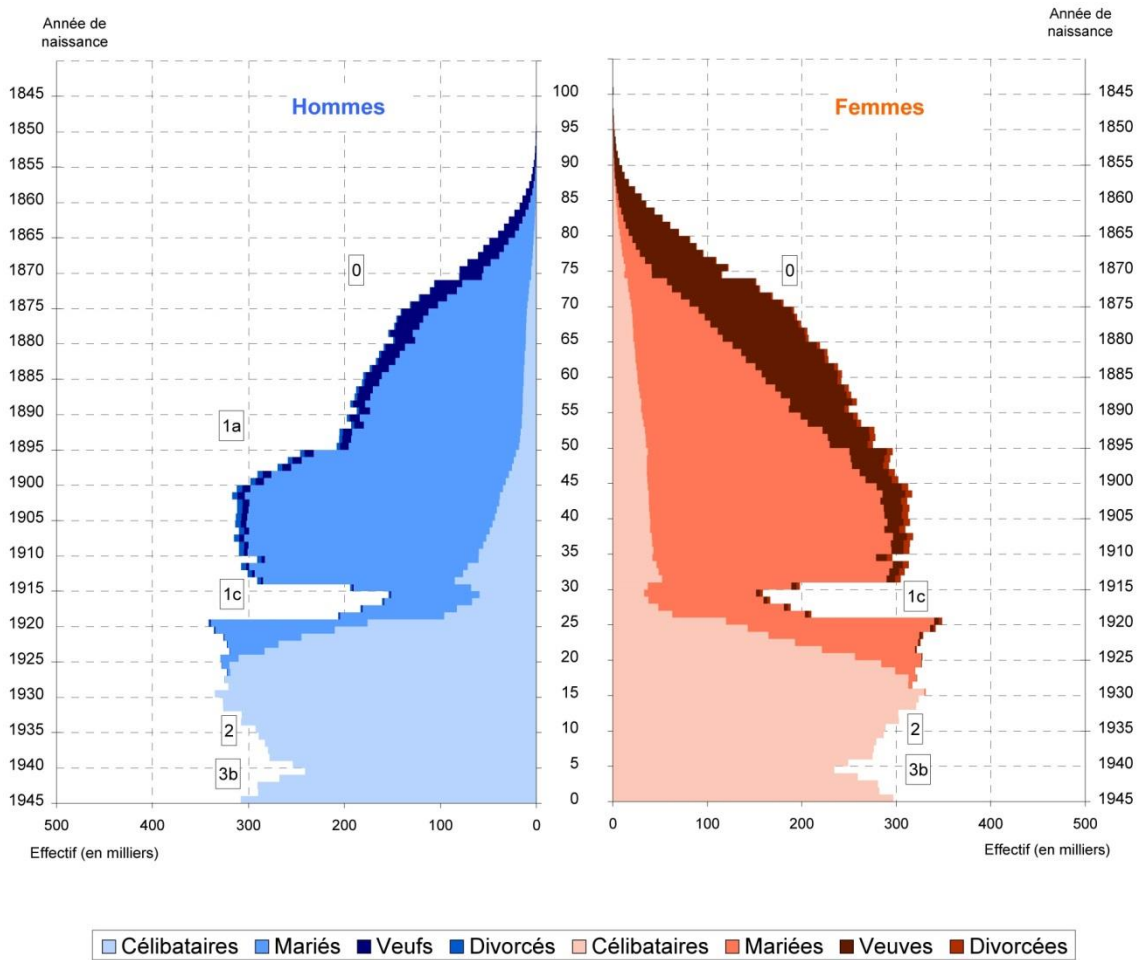
0 Déficit des naissances dû à la guerre de 1870-1871 (classes creuses)

Champ : Population présente en France métropolitaine sans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle (frontières de 1871)

Pour une analyse de cette pyramide des âges, on pourra se reporter au fichier source sur le site de l'INSEE : http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/irweb/sd2006/dd/pdf/sd2006_pyra1901.pdf

7. Structure de la population française en 1946

Source : Insee Résultats : La situation démographique en 2006 - Mouvement de la population. Documentation mise en ligne sur le site de l'INSEE : http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=ir-sd2006&page=irweb/sd2006/dd/sd2006_population.htm



0 Déficit des naissances dû à la guerre de 1870-1871 (classes creuses)

1a Pertes de la guerre de 1914-1918

1c Déficit des naissances dû à la guerre de 1914-1918 (classes creuses)

2 Passage des classes creuses à l'âge de la fécondité

3b Déficit des naissances dû à la guerre 1939-1945

Champ : France métropolitaine (territoire actuel)

Pour une analyse de cette pyramide des âges, on pourra se reporter au fichier source sur le site de l'INSEE : http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/irweb/sd2006/dd/pdf/sd2006_pyra1946.pdf

8. *Le nombre des fonctionnaires dans les Études administratives de Vivien (1845)*

Source : VIVIEN Alexandre-François, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1845, pp. 48-55

48

ÉTUDES ADMINISTRATIVES.

1.

Dénombrement et organisation des fonctionnaires publics.

Avant d'exposer les systèmes, recherchons les diverses branches dont se compose la grande famille des fonctionnaires. A défaut d'une nomenclature complète dont le gouvernement lui-même possède à peine les éléments, et qui se modifierait peut-être pendant que nous la dresserions, faisons au moins le dénombrement des services publics les plus importants. Les autres s'y rattachent en quelque sorte d'eux-mêmes et par voie d'assimilation. Après avoir passé cette espèce de revue, nous dirons les conditions générales de l'organisation du personnel public considéré dans son ensemble.

Trois branches du service de l'état se présentent les premières et appellent d'abord l'attention par la grandeur des besoins sociaux auxquels elles correspondent, par une organisation régulière et par une destination précise. Nous voulons parler du clergé, de la magistrature et de l'université. La religion, la justice, la science, sont à la tête des intérêts moraux d'une nation, et ceux dont le devoir est d'en répandre les bienfaits exercent un ministère sacré. Le clergé compose en

50

ÉTUDES ADMINISTRATIVES.

renferment 1,002 juges titulaires et 660 suppléants. 4,238 greffiers et commis sont rétribués par l'état dans tous les sièges de judicature. Le nombre total des membres des cours et tribunaux est de 14,872, celui des citoyens contribuant à divers titres à l'administration de la justice de 19,110, dont 10,576 ayant part au budget. Cette nomenclature ne comprend pas encore un certain nombre de commis des greffes qui ne sont pas salariés par le trésor ; elle ne comprend pas non plus les 61 conseils de prud'hommes, les juridictions administratives et les tribunaux militaires et maritimes. — L'état dispense l'instruction dans les établissements qui lui appartiennent, et il la surveille dans les autres. L'Université, préposée à cette double fonction, se compose du personnel administratif et, à ses divers degrés, de professeurs et d'instituteurs. 156 membres du conseil royal, recteurs et inspecteurs, exercent les attributions administratives. L'instruction supérieure dans les facultés est donnée par 360 professeurs ; l'instruction secondaire dans les collèges royaux occupe 1,075 proviseurs, censeurs et professeurs, et dans les collèges communaux 1,950 principaux et régents. Outre ces fonctionnaires qui appartiennent à l'Université, des établissements scientifiques ou littéraires spéciaux, au premier rang desquels se trouvent le Collège de France et le Muséum d'histoire naturelle, em-

LES FONCTIONNAIRES PUBLICS.

49

France un corps public, rétribué par le trésor, exerçant ses fonctions en vertu d'une délégation directe ou indirecte de l'autorité civile, lié par un serment et soumis à des devoirs qui concilient à la fois la liberté inviolable de la conscience et les droits inaliénables de l'état. La religion catholique, professée par la majorité des Français, selon les termes de la charte de 1830, compte 41,649 prêtres, dont 39,238 rétribués sur les fonds du trésor public. Ses pieux ministres sont répartis entre tous les centres de population jusqu'aux plus humbles hameaux, et chaque année le gouvernement augmente le nombre des autels à desservir. La communion protestante entend la parole de 690 pasteurs ; le culte juif, salarié par l'état depuis 1830, à 111 rabbins ou ministres officiants. — Notre système judiciaire, qui rapproche partout le juge du justiciable et place les garanties d'une bonne justice dans le nombre des juridictions et des membres qui y sont attachés en proportion de l'importance de chacune, donne au personnel de la magistrature un développement qu'il n'a reçu dans aucun autre pays. La cour de cassation compte 56 membres, les cours royales 937, les tribunaux de première instance 2,498 titulaires et 1,178 suppléants. Les juges de paix sont au nombre de 2,847, assistés chacun de 2 suppléants. 220 tribunaux spéciaux non rétribués connaissent des affaires de commerce et

LES FONCTIONNAIRES PUBLICS.

51

ploient un personnel de 495 membres, et les facultés, académies et autres établissements universitaires possèdent, en dehors du professorat, 857 employés ou agents. Enfin, l'instruction primaire est répandue par plus de 36,000 instituteurs communaux et surveillée par 200 inspecteurs ou sous-inspecteurs. Ainsi le personnel de l'instruction publique dépasse 40,000 fonctionnaires ou agents, non compris les écoles spéciales attachées à quelques départements ministériels pour préparer aux services publics, et des agents d'un ordre inférieur qui échappent à toute énumération.

Avec ces auxiliaires, l'état accomplit des devoirs du premier ordre, mais sa tâche est loin d'être remplie. Il lui faut pourvoir à ses intérêts directs, entretenir au dehors des relations permanentes avec les autres nations, assurer une protection à ceux de ses enfants qui se sont éloignés du sol de la patrie, favoriser le commerce extérieur, faire respecter sur tous les points du globe le nom et les couleurs de la France, préserver le territoire de toute agression et maintenir la paix intérieure contre les attentats des factions. Il s'appuie, pour répondre à ces nécessités, sur le corps diplomatique et consulaire, sur la flotte et sur l'armée. La France est représentée à l'étranger par 10 ambassadeurs, 21 ministres plénipotentiaires, 2 chargés d'affaires, 48 secrétaires

d'ambassade et de légation, 24 consuls généraux, 86 consuls et 62 chanceliers, ensemble 253 agents. L'effectif de la flotte et de l'armée dépend chaque année de la loi des finances. D'après le budget de 1845, pour ne parler que des officiers, le cadre de la marine en comprend 1,742, celui de l'armée de terre 18,035. La flotte et les arsenaux emploient en outre 5,772 agents militaires ou civils, et les services administratifs de l'armée de terre 5,940. Total, pour les deux divisions de la force publique, 31,479.

Les autres catégories de fonctionnaires appartiennent à l'administration proprement dite, qui se partage entre quatre services principaux et distincts : 1° l'administration communale et départementale, à laquelle se rattachent naturellement la police générale du royaume, si étroitement liée au gouvernement des départements et des communes, et la direction des télégraphes, ces courriers du pouvoir que l'électricité rendra bientôt plus rapides que la lumière; 2° la direction des intérêts de l'agriculture, des manufactures et du commerce, direction purement morale, principalement destinée à donner une impulsion scientifique ou intellectuelle, ou à répandre des encouragements pécuniaires, et qui, s'exerçant dans une sphère où doit régner l'indépendance, ne revêt les formes de l'autorité que quand l'intérêt général le commande; 3° les travaux pu-

des finances. Plusieurs centaines d'employés sont réunis dans les bureaux de l'administration centrale; dans chaque département, une longue série de délégués pourvoit au recouvrement du revenu de l'état. Chaque nature d'impôt est confiée à une administration spéciale. Plusieurs de ces administrations ont des milliers d'agents. Les contributions directes en occupent 1,030 pour l'assiette de l'impôt et 7,523 pour la perception, l'enregistrement et le timbre 3,608, les forêts 3,433, les douanes 2,956 pour le service administratif et 26,559 pour le service actif, les contributions indirectes 9,139, et enfin les postes 6,694. La Monnaie compte 143 employés. Si l'on ajoute 8,676 facteurs ruraux, 1,000 agents de bureaux de distribution des lettres et 8,840 receveurs buralistes des contributions indirectes, le personnel des finances se compose de plus de 80,000 agents. Toutes les opérations financières sont réglées et apurées par la cour des comptes, composée de plus de cent membres. Le service entier est placé sous l'autorité suprême du ministre des finances. Véritable potentat, il a son sénat dans la réunion de chefs habiles et expérimentés, sa justice dans la cour des comptes, son armée dans les douanes et dans la foule de ses employés, et dans les recettes et les dépenses qu'il dirige ou surveille, le plus riche trésor de l'Europe.

blics, cette gloire d'un gouvernement pacifique, ces prodiges du génie industriel au service de l'état; 4° enfin, les finances, dont la bonne administration intéresse à la fois tous les services publics et toutes les fortunes privées. — L'administration communale et départementale est entre les mains de 86 préfets, 7 secrétaires-généraux, 278 sous-préfets, 328 conseillers de préfecture et 37,000 maires environ, lesquels sont assistés chacun d'un adjoint au moins. Des commissaires de police, dont le nombre s'élève à environ 800 et varie selon la population, sont placés sous la double autorité du maire et du préfet. Le service des télégraphes a 1,158 agents. — Les agents attachés aux établissements agricoles ou industriels qui appartiennent à l'état, sont au nombre de 672. — Les travaux publics sont exécutés ou dirigés par les corps des ponts-et-chaussées et des mines. Aux ponts-et-chaussées appartiennent 671 ingénieurs de tous grades, depuis les inspecteurs généraux jusqu'aux élèves, et 700 conducteurs embrigadés. Le corps des mines se compose de 108 ingénieurs et 60 gardes-mines; 161 officiers et maîtres de port, et 17 inspecteurs de la navigation sont préposés à la surveillance des ports et des rivières: ensemble 1,717 fonctionnaires ou agents, sans compter les conducteurs non embrigadés. — Le service le plus nombreux, le plus complexe, le plus considérable, est celui

Ce vaste réseau de plus de 250,000 ecclésiastiques, magistrats, lettrés ou savants, diplomates, militaires, ingénieurs, administrateurs, employés, agents de toute nature et de tous grades, couvre le territoire du royaume, selon les besoins du public et les nécessités du service. L'ordre règne au sein de cet immense personnel. Il y est entretenu par la hiérarchie, sans laquelle la désorganisation ne tarderait pas à s'y introduire. La hiérarchie crée les rangs, classe les individus, et distribue à chacun son titre et son grade: elle est la source de la subordination et l'instrument de la discipline. Par la carrière qu'elle ouvre aux ambitions, elle offre une récompense aux bons services, un emploi utile au mérite. Le territoire du royaume lui fournit pour cadres les circonscriptions départementales et communales. Dans les services publics qui ne comportent pas cette division, des circonscriptions spéciales sont formées de la réunion de plusieurs départements. Ainsi le royaume est partagé en diocèses pour le culte, en ressorts judiciaires pour la justice, en académies pour l'instruction publique, en divisions militaires pour les affaires de la guerre, en inspections pour les travaux publics, en conservations pour les forêts. Les contrées étrangères où la France juge nécessaire d'entretenir des représentants, sont elles-mêmes divisées en grandes régions et distribuées entre les

9. *Le nombre des fonctionnaires d'après Maurice Block (1860 et 1875)*

Source : BLOCK Maurice, *Statistique de la France, comparée avec les divers pays de l'Europe*, Deuxième édition refondue, augmentée et mise à jour, Tome premier, Paris, Guillaumin, 1875, pp. 116-119

III. — Tableau des fonctionnaires, employés et agents de l'administration en 1846, 1858 et 1873.

Nous avons fait connaître, dans son ensemble, l'organisation de l'administration générale de la France, en montrant, aux divers degrés de la hiérarchie, les agents directs ou les conseils qui en forment les organes. Les diverses branches des services publics, la justice, les finances, l'armée, la marine, les travaux publics, l'instruction publique, etc., ont chacune une organisation propre et un personnel spécial : nous ferons connaître les attributions de ces diverses catégories de fonctionnaires dans les chapitres que nous consacrerons aux services ou administrations auxquels ils appartiennent. Mais, pour que l'on puisse dès maintenant prendre une idée générale de l'ensemble de l'administration française, nous allons présenter la nomenclature à peu près complète des agents, fonctionnaires et employés administratifs (y compris le clergé, les instituteurs et les officiers de l'armée), en indiquant ceux dont les fonctions sont gratuites et ceux qui reçoivent un traitement, soit sur les fonds de l'État, soit sur ceux des départements ou des communes.

I. FONCTIONS RÉTRIBUÉES.

	1873.	1858.	1846.
Sénat (personnel administratif compris)	»	240	»
Corps législatif ou Assemblée nationale, <i>id.</i>	800	340	35
Conseil d'État, <i>id.</i> (1)	120	151	110
Ministres	9	10	9
MINISTÈRE DE LA JUSTICE.			
Administration centrale	100	140	151
Cour de cassation	95	79	79
Cours d'appel	1,039	1,128	1,143
Tribunaux de première instance	3,319	3,336	3,332
Tribunaux de commerce. — Greffiers	215	218	220
Tribunaux de police. — Greffiers et commis	115	109	105
Justices de paix. — Juges et Greffiers	5,720	5,700	5,694
Imprimerie nationale (non compris les ouvriers)	86	63	59
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.			
Administration centrale	110	158	121
Agents politiques, Agents commerciaux, Chanceliers, Drogmans, etc.	340	303	267
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.			
Administration centrale	372	429	283
Préfets, Sous-Préfets, Secrétaires généraux et Conseillers de préfecture	767	683	694
Personnel administratif des préfectures et sous-préfectures (le département de la Seine non compris)	2,975	2,975	2,800
Lignes télégraphiques	5,573	2,421	1,617

MINISTÈRE DES FINANCES.			
Administrations centrales, Inspection des finances, Commission des Monnaies et Hôtels des Monnaies.....	1,539	1,801	1,895
Cour des comptes.....	204	177	176
Trésoriers généraux et receveurs particuliers.....	359	446	446
Contributions directes. — Personnel extérieur.....	7,662	6,587	6,600
Enregistrement, Domaines et Timbre.....	3,325	3,832	3,621
Forêts.....	4,324	4,434	3,380
Douanes.....	22,924	28,003	29,688
Contributions indirectes, Poudres et Tabacs.....	11,329	9,300	9,283
Postes.....	28,251	25,065	17,000
MINISTÈRE DE LA GUERRE.			
Administration centrale.....	545	689	648
Officiers des différents corps de l'armée de terre en résidence à l'intérieur (État-Major, Gendarmerie, Infanterie, Cavalerie, Artillerie, Génie, Équipages militaires, Vétérans).....	18,106	20,121	14,276
Intendance militaire.....	295	640	246
Justice militaire.....	200	472	»
Vivres et chauffage.....	2,170	7,776	5,055
Poudres et Salpêtres.....	»	73	60
Écoles spéciales militaires.....	1,178	470	450
Invalides militaires (Administration).....	73	524	251

(1) Dans ce chiffre ne sont compris ni les conseillers hors section ou en service extraordinaire, ni les auditeurs de 2^e classe qui ne reçoivent pas de traitement.

118 CHAPITRE III. — ADMINISTRATION.			
MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.			
Administration centrale.....	254	289	247
Inspecteurs et Officiers de marine, Génie maritime. — Hydrographie. — Commissariat de la Marine, Matériel. Subsistances. — Hôpitaux. — Services divers.....	10,155	7,760	6,967
Colonies. — Services civils....	800	»	»
Services militaires.....	398	»	»
MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES CULTES.			
Administration centrale (Instruction publique).....	166	151	145
Inspection générale. — École normale.....	87	79	75
Administrations académiques.....	163	157	112
Instruction supérieure.....	561	450	429
Instruction secondaire.....	6,318	»	»
Instruction primaire.....	111,930	45,995 (1)	»
Établissements scientifiques et autres (Institut, Collège de France, Académies, etc.).....	293	677	609
Cultes. Administration centrale.....	42	64	65
Culte catholique.....	38,421	42,257	39,637
Culte protestant.....	270	772	702
Culte israélite.....	43	116	109
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU COMMERCE.			
Administration centrale.....	130	343 (2)	351
Services de l'Agriculture et des Haras. — Écoles vétérinaires. — Écoles d'agriculture, Bergeries et Vacheries. — Chaires d'agriculture. — Inspection et établissements des Haras.....	520	185	127
Services du Commerce. — Conservatoire et Écoles d'Arts et Métiers. — Poids et Mesures. — Eaux thermales, Service sanitaire. — Établissements tontiniers, etc...	786	918	797

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.			
Administration centrale.....	142	(2)	»
Ponts et Chaussées..	2,700	»	»
Mines.....	181	4,980	2,132
Service maritime. — Contrôle des chemins de fer.....	637		
MINISTÈRE D'ÉTAT.			
Administration centrale.....	»	121	»
Services extérieurs, archives publiques.....	»	33	»
ALGÉRIE.			
Administration centrale de Paris (Du ministère spécial..	»	170	»
Algérie. — Administration générale et provinciale. —			
Commandement des populations arabes.....	164	1,332	800
Service télégraphique.....	353	375	100
Service maritime.....	287	262	»
Service financier.....	1,251	534	»
Colonisation.....	150	73	»
Justice.....	489	296	»
Cultes.....	399	216	»
Instruction publique.....	994	686	»
Travaux publics.....	194	212	»

(1) Nous donnons ici, faute de mieux, le chiffre de 1833, comprenant le nombre des instituteurs et institutrices laïques et congréganistes.

(2) Ce chiffre représentait le personnel total des deux ministères alors réunis, du commerce et des Travaux publics.

VILLE DE PARIS.			
Préfecture de la Seine.....	1,187	»	»
Services qui en dépendent.....	1,997	»	»
Préfectures de Police.....	359	390	»
Police Municipale et Police de Sûreté. — Approvisionnement. — Navigation et divers services dépendant de la Préfecture de Police.....	8,941	4,842	»
Prisons.....	405	»	»
LÉGION D'HONNEUR.			
Grande chancellerie. — Personnel.....	58	59	59
Maison de Saint-Denis et succursales de la Légion d'honneur.....	179	159	171
II. FONCTIONS GRATUITES.			
Chambre des Pairs.....	»	300	»
Chambre des Députés.....	»	»	459
Conseil d'État (Auditeurs de 2 ^e classe).....	20	60	28
Conseils généraux.....	2,800	2,800	2,800
Conseils d'arrondissement.....	2,967	2,967	2,967
Administration municipale (Maires, Adjoint, Conseillers municipaux).....	450,000	478,272	450,000
Juges suppléants.....	»	1,805	1,805
Tribunaux de commerce.....	2,000	2,000	2,000
Conseils de Prud'hommes.....	800	800	750

Nous avons laissé en dehors de ce tableau un certain nombre de services dont il ne nous a pas été possible de connaître exactement le chiffre du personnel.

C'est uniquement le manque d'espace qui nous empêche de combattre ici le préjugé si répandu en France qui attribue aux seuls Français le goût des places. Il nous serait facile de prouver qu'il n'y a, sous ce rapport, aucune différence entre les diverses nations, les citoyens des États-Unis d'Amérique compris.

Source : « Résultats généraux du dénombrement de 1872 (suite et fin) », *Journal de la Société de statistique de Paris*, t. 15, 1874, pp. 30-34

§ 10.
POPULATION SELON LES PROFESSIONS.
(TABLEAU N° 7.)

Conformément aux instructions de l'administration, les agents du recensement ont eu à distinguer, en regard de chaque profession, les individus qui exercent *personnellement* cette profession de leur famille (enfants, parents à tous degrés n'exerçant pas une profession différente) et les gens attachés à leur service.

On a classé les personnes exerçant une profession en quatre classes : 1^o celles qui gagnent directement leur vie sans recourir au salaire; 2^o les employés; 3^o les ouvriers; 4^o les journaliers. Ces trois dernières catégories forment la classe des salariés. De là un double point de vue, l'un professionnel, l'autre social, sous lequel il convient d'envisager les résultats du dénombrement.

Le tableau ci-dessous présente la division de la population suivant les grands groupes professionnels.

**INDIVIDUS VIVANT DIRECTEMENT OU INDIRECTEMENT
DES PROFESSIONS CI-DESSOUS.**

DÉSIGNATION DES GRANDS GROUPES PROFESSIONNELS.	TITULAIRES des PROFESSIONS	Leur FAMILLE.	Leurs DOMESTIQUES	TOTAL.	RÉCAPI- TULATION centé- simale.
I. Agriculture.	5,970,171	11,311,119	1,232,035	18,513,325	52.71
II. Industrie	3,827,260	4,450,038	174,046	8,451,344	24.06
III. Commerce.	1,151,378	1,603,701	205,263	2,960,342	8.43
IV. Transport, crédit, banque, commission	338,900	501,168	42,478	882,546	2.51
V. Professions diverses. (Chefs et directeurs d'hôtels meublés, d'établissements de bains, de pompes funèbres, etc.)	156,220	204,917	34,710	395,847	1.13
VI. Clergé de tous les cultes.	150,654	24,204	41,817	216,675	0.62
VII. Force et sûreté publiques	432,317	111,887	5,032	549,236	1.56
VIII. Administration publique	205,008	296,387	47,303	548,698	1.56
IX. Professions libérales.	206,453	233,899	60,499	500,851	1.43
X. Personnes vivant exclusivement de leurs revenus (y compris 55,571 concierges)	970,584	795,423	337,121	2,103,128	5.99
Totaux.	13,408,945	19,532,743	2,180,304	35,121,992	100.00
Gens sans aveu				297,612	
Positions diverses. (Enfants en nourrice, étudiants et élèves, personnel des établissements hospitaliers, des prisons, etc.)				439,289	
Professions inconnues				244,028	
Total égal à la population.				36,102,921	

Source : LOUA Toussaint, « Résultats statistiques du dernier dénombrement de la population », *Journal de la Société de statistique de Paris*, t. 20, 1879, pp. 59-65

— 64 —

<i>Agriculture.</i>		
	POPULATION.	P. 100.
Propriétaires et paysans cultivant eux-mêmes leurs terres	10,620,886	56
Fermiers, colons et métayers	5,708,132	30
Professions agricoles diverses	2,639,587	14
	<u>18,968,605</u>	<u>100</u>
<i>Industrie.</i>		
Grande industrie	3,133,867	34
Arts et métiers	6,140,670	66
	<u>9,274,537</u>	<u>100</u>
<i>Commerce et transports.</i>	3,837,223	100
<i>Professions libérales.</i>		
Gendarmerie et police	130,769	8
Exercice des cultes	229,667	15
Fonctions publiques	567,541	37
Instruction publique et privée	222,641	15
Professions judiciaires	148,905	10
Professions médicales	141,830	9
Sciences et arts	90,052	6
	<u>1,531,405</u>	<u>100</u>
<i>Personnes vivant exclusivement de leurs revenus.</i>		
Propriétaires et rentiers	1,957,037	91
Pensionnés de l'État	194,850	9
	<u>2,151,887</u>	<u>100</u>

Au point de vue des fonctions actives et des fonctions inactives, c'est-à-dire des individus qui, sans participer directement aux premières, vivent néanmoins de ces fonctions (famille et domestiques attachés à la personne), la population nominative se subdivise ainsi :

<i>Population active (40 p. 100).</i>		
	TITULAIRES des professions.	P. 100.
Patrons, etc.	7,283,035	51
Employés et commerçants	771,668	5
Ouvriers	3,823,760	27
Journaliers	2,504,613	17
	<u>14,383,076</u>	<u>100</u>
<i>Population inactive (60 p. 100).</i>		
Famille	19,040,899	89
Domestiques	2,339,683	11
	<u>21,380,582</u>	<u>100</u>

Population par professions.

	PATRONS, chefs d'établissement, titulaires d'emploi.		A LEUR SERVICE.		FAMILLE des précédents.		DOMESTIQUES.			
	Hommes.	Femmes.	Ouvriers de tout genre.		Hommes.	Femmes.	Hommes.	Femmes.		
			Hommes.	Femmes.						
AGRICULTURE.										
Propriétaires cultivant eux-mêmes.	1,903,783	521,717	41,093	25,551	450,074	374,679	1,840,107	3,327,642	331,106	360,800
Fermiers, métayers ou colons.	889,073	121,956	28,243	18,244	319,919	253,990	1,021,151	1,813,774	309,896	263,209
Petits propriétaires travaillant pour autrui.	686,802	136,087	9,178	7,149	325,747	191,138	724,770	1,374,744	65,522	61,479
Forestiers (bâcheurs, charbonniers).	94,439	17,761	3,917	1,147	56,088	28,236	106,686	194,287	6,774	8,876
INDUSTRIE.										
Grande industrie. } Mines et usines métallurgiques.	28,903	3,655	24,973	3,922	833,155	68,918	219,954	422,833	9,261	14,490
Petite industrie. } Autres industries.	69,506	11,839	59,403	15,753	599,284	351,743	347,753	648,318	23,778	41,193
	847,448	218,190	85,362	52,651	1,007,200	741,269	1,015,410	1,901,230	59,068	91,055
COMMERCE.										
Banquiers, ou commerçants en gros.	80,719	9,138	134,639	18,627	58,170	24,467	121,636	241,863	26,678	66,600
Commerçants en détail.	351,264	179,546	109,721	65,677	79,873	53,870	324,290	508,317	38,585	97,049
Hôteliers, cafetiers, logeurs et cabarettiers.	285,956	81,479	39,037	25,433	30,684	27,343	215,674	388,102	40,141	77,731
TRANSPORTS ET MARINE.										
Transports terrestres.	31,306	2,017	82,078	4,819	88,184	8,874	105,092	211,988	4,582	10,678
Transports par eau (marine marchande).	28,167	1,397	6,792	359	47,684	4,561	49,045	109,549	889	2,731
FORCE PUBLIQUE.										
Armée de terre.	355,026	;	;	;	;	;	6,931	15,799	764	3,707
Armée de mer.	29,999	;	;	;	;	;	4,047	7,170	118	648
Gendarmerie et police.	47,149	;	;	;	;	;	25,081	54,088	574	1,850
PROFESSIONS LIBÉRALES.										
Fonctionnaires.	169,550	39,769	26,455	10,553	24,540	5,609	140,129	289,613	13,594	49,838
Cultes. } Séculariers.	51,576	;	2,676	352	1,095	645	6,045	17,189	4,907	23,292
Cultes. } Réguliers.	14,626	68,167	2,562	10,522	1,241	3,409	1,275	7,949	2,966	7,871
Professions judiciaires.	31,462	;	19,109	139	453	388	22,959	52,104	6,329	23,529
Professions médicales.	98,583	14,062	5,069	973	1,394	744	19,994	40,595	8,395	19,414
Enseignement libre.	22,250	19,982	6,770	7,581	809	1,027	12,590	25,402	4,266	10,653
Artistes.	30,786	9,449	6,548	1,429	5,544	1,617	17,252	35,353	3,032	10,235
Savants (hommes de lettres, etc.).	6,960	412	552	109	172	109	3,007	6,555	1,322	3,753
VIVANT DE LEURS REVENUS.										
Propriétaires et rentiers.	411,504	399,856	11,947	10,692	18,431	14,851	205,693	461,208	91,452	229,031
Pensionnés et retraités, réfugiés.	88,025	21,661	1,678	189	485	725	40,673	89,293	6,629	21,960
Totaux généraux (1).	6,471,312	1,863,060	758,366	292,091	3,375,131	2,158,192	6,597,321	12,414,144	1,050,027	1,506,639

(1) Il y a de plus 737,088 non classés et 191,316 professions inconnues.

11. *Activité des députés concernant les fonctionnaires et l'administration (1881-1939)*

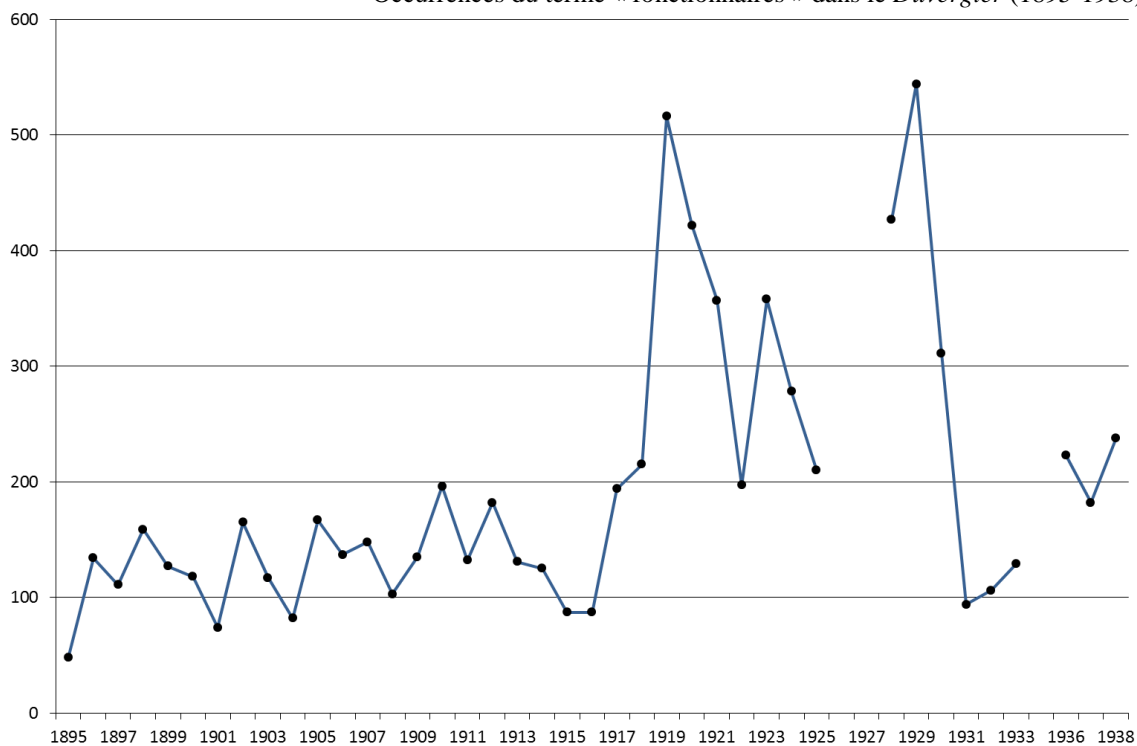
Champ concerné : propositions de lois ; projets de résolutions ; interpellations ; débats des projets de lois. Source : d'après les *Tables analytiques des Annales de la Chambre des députés* pour chaque législature (Archives de l'Assemblée nationale)

Existence des mots-clés dans la <i>Table analytique des annales de la chambre des députés</i>						Nombre de documents explicitement référencés par ces mots-clés					
		Administration (diverses formes)	Fonctionnaires	Organisation administrative	Réforme administrative	Réforme de l'État	Administration (diverses formes)	Fonctionnaires	Organisation administrative	Réforme administrative	Réforme de l'État
Législatures :											
3 ^e	1881-1885	x	x				1	1			
4 ^e	1885-1889	x	x	x	x		7	2	1		
5 ^e	1889-1893	x	x	x	x		6	3	5	2	
6 ^e	1893-1898	x	x	x	x		12	10	12		
7 ^e	1898-1902	x	x	x			4	4	18		
8 ^e	1902-1906	x	x	x	x			5	15		
9 ^e	1906-1910	x	x	x				23	7		
10 ^e	1910-1914	x	x	x	x			8	10	2	
11 ^e	1914-1919	x	x	x	x			20	16		
12 ^e	1919-1924	x	x	x	x			30	8		
13 ^e	1924-1928	x	x	x				33	8		
14 ^e	1928-1932	x	x	x	x			48	14		
15 ^e	1932-1936	x	x	x	x	x		60	12		11
16 ^e	1936-1942 (1939)	x	x	x		x		66	13		

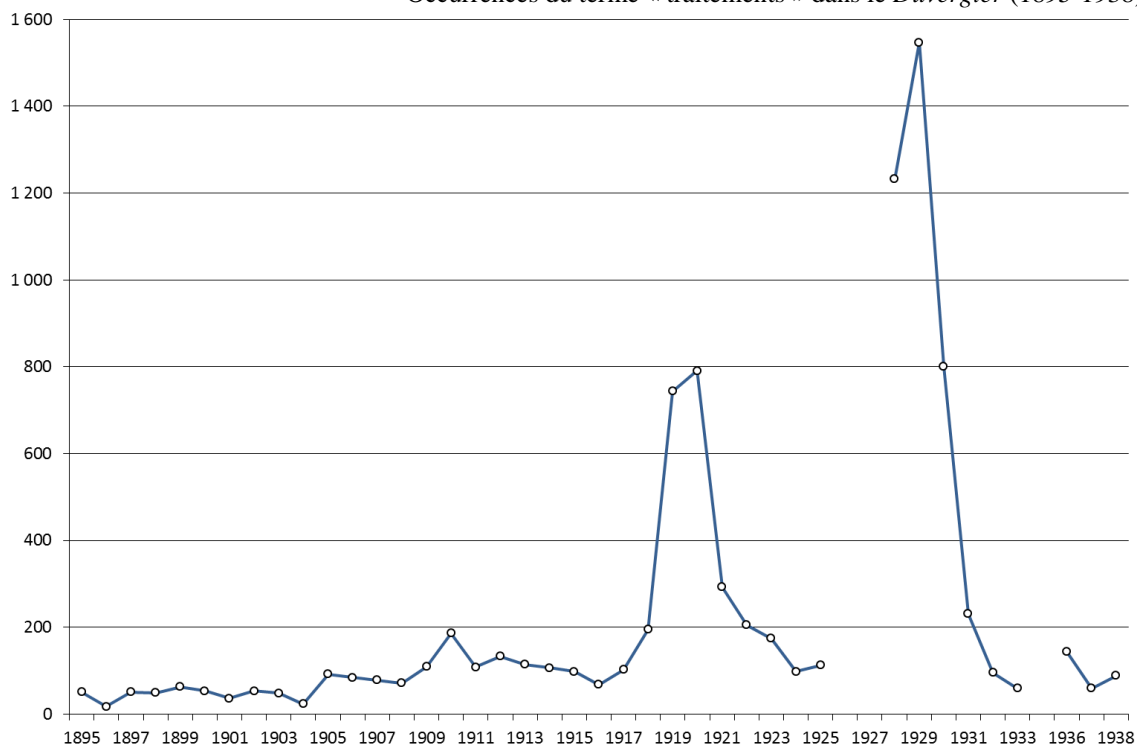
12. *Évaluation approximative de la production normative sur les fonctionnaires (1895-1938)*

Occurrences des termes fonctionnaires dans l'intégralité (tables comprises) des *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État* (dits "Duvergier") de chaque année.

- Occurrences du terme « fonctionnaires » dans le *Duvergier* (1895-1938)



- Occurrences du terme « traitements » dans le *Duvergier* (1895-1938)



13. *Le nombre des fonctionnaires selon Alfred de Foville (1890)*

Source : FOVILLE Alfred de, *La France économique. Statistique raisonnée et comparative. Année 1889*, Paris, Armand Colin, 1890, extraits tirés des p. 59 à 61.

Professions (<i>suite et fin</i>).	Patrons ou chefs d'exploitations.		Population totale par profession.
	Hommes.	Femmes.	
—			
V. Force publique.			
	milliers.		milliers.
Armée de terre.	400.2	»	433
Armée de mer.....	36.2	»	47
Gendarmerie, police.....	48.5	»	133
<i>Force publique.</i>	<u>484.9</u>	»	<u>613</u>
VI. Administration publique.			
Fonctionnaires et employés :			
payés par l'État.....	95.6	8.0	381
Payés par les départements et communes.....	79.2	6.0	330
<i>Administration publique.</i>	<u>175.2</u>	<u>14.0</u>	<u>711</u>
VII. Professions libérales			
Clergé catholiques.....	44.4	»	97
Communautés (catholiques).	19.1	61.0	119
Cultes non catholiques.	1.6	»	8
Tribunaux.....	8.8	»	44
Avocats et agréés.....	8.2	»	37
Officiers ministériels....	17.5	»	104
Agents d'affaires.....	5.3	»	23
Médecins, chirurgiens.....	16.0	»	70
Pharmaciens, herboristes...	8.2	0.7	45
Dentistes, oculistes.....	2.6	0.4	15
Sages-femmes.	»	12.9	32
Enseignement public.....	61.4	43.3	248
Enseignement privé.....	12.8	18.2	69
Maitres de musique, etc....	6.4	5.1	31
Publicistes, savants, etc....	5.9	0.4	20
Architectes, ingénieurs civils.	10.0	»	47
Musiciens, peintres, etc....	17.2	2.8	68
Artistes lyriques et drama- tiques.	4.6	3.7	17
<i>Professions libérales...</i>	<u>248.7</u>	<u>151.5</u>	<u>1.094</u>
VIII. Vivant de leurs revenus.			
Propriétaires (autres que ci- dessus).....	287.2	276.4	1.408
Rentiers, retraites, etc.....	207.4	208.0	888
<i>Vivant de leurs revenus..</i>	<u>494.6</u>	<u>484.4</u>	<u>2.296</u>
RÉCAPITULATION GÉNÉRALE..	<u>6.014.5</u>	<u>2.094.6</u>	<u>36.971</u>

En ce qui concerne les *administrations publiques*, le recensement n'a aucune valeur : il ajoute aux 189 200 individus classés comme *patrons ou chefs d'exploitation* (?), 31 250 *employés commis*, etc... (?) et 34 600 *ouvriers, journaliers, manœuvres* (?). Tout cela réuni ferait un effectif de 255 000 hommes ou femmes. Le *clergé, les postes et télégraphes* n'y sont pas compris.

A cette statistique informe, on peut opposer celle que les ministères ont dressée eux-mêmes en 1886¹.

Les simples ouvriers employés par les administrations publiques n'y figurent pas et l'on arrive néanmoins à un nombre total de 461 000 individus, recevant de l'État, des départements ou des communes 550 millions de traitements, savoir :

Ministères et Services.	Nombres d'agents.	Sommes payées.
Ministère de l'intérieur.		Fr.
État.....	10 915	22 397 500
Départements.....	8 677	15 590 000
Communes ²	217 913	210 580 000
Ensemble	267 535	218 567 500
Ministère des finances.	65 436	105 121 500
Postes et Télégraphes.....	51 938	65 618 000
Justice.....	10 916	30 884 000
Instruction publique ³	16 864	40 075 000
Cultes.....	37 870	40 931 000
Beaux-Arts.....	1 659	3 400 000
Agriculture.....	7 067	10 106 000
Commerce et Industrie.....	1 267	2 931 000
Marine.....	317	1 061 000
Colonies.....	93	306 000
Ensemble.....	460 962 ⁴	549 031 000

Les pensionnaires de l'État, dans le dénombrement de 1886, sont confondus avec les rentiers. Le Ministère des finances comptait, au 1^{er} décembre 1887 : 1^o 80 986 pensions civiles en payement (montant des pensions, 60.1 millions), dont 26 961 pensions de veuves ou orphelins (9.4 millions); 2^o 102 211 pensions militaires de la guerre (87.4 millions); 3^o 22 814 pensions militaires de la marine (22.6 millions)⁵.

1. *Chambre des députés*, commission de la réforme de l'assiette de l'impôt *Rapport* de M. Ballue, 26 novembre 1886, n° 1314.

2. Y compris les instituteurs.

3. Non compris les instituteurs.

4. Voir, dans la *Statistique de la France* de M. Block, tome I, p. 117, un tableau, malheureusement incomplet, du personnel des fonctionnaires, employés, etc., en 1846, 1858 et 1873.

5. Voir le *Bulletin du Ministère des finances*, année 1888, 1^{er} semestre, p. 124 et 421.

16. Nomenclature des professions en 1896

« Section 9 : Services de l'État, des départements ou des communes » Source : SGF, *Résultats statistiques du recensement des industries et professions [Dénombrement général de la population du 29 mars 1896]*, t. I : *Introduction. Région de Paris, au Nord et à l'Est [15 départements]*, Paris, Imprimerie nationale, 1899, pp. 125-127.

GRUPE 9 A. — SERVICES GÉNÉRAUX.

9. — Armée de terre ou de mer, amiraux (contre-amiraux, vice-amiraux), artilleur, artillerie de marine, aspirant de marine, aumônier militaire, brigadier d'artillerie, de

cavalerie, brigadier de gendarmerie, canonier (artilleur), caennier, capitaine de vaisseau, de frégate, capitaine de l'armée de terre, caporaux, chef de bataillon, d'escadron, colonel, commissaire de marine, enseigne de vaisseau, maître d'équipage, garde de Paris, garde municipal, gendarme, géné-

raux, infanterie, infanterie de marine, infirmier militaire, intendant militaire, pensionnaire de l'Hôtel des Invalides, lieutenant, lieutenant de vaisseau, maréchal des logis, marine de l'État, matelot (marine de l'État), médecin militaire, militaire, pharmacien militaire, officier de l'armée de mer, officier de l'armée de terre, pharmacien de la marine, pompier (contre l'incendie), pontonnier militaire, sapeur, sergent de l'armée active, servant (artillerie), soldat, cordonnier ou maître bottier de régiment, maître tailleur de régiment, maître-sellier, maître-armurier de régiment.

9.1. — Clergé séculier, archevêque, évêque, abbé, prêtre, curé, vicaire, suisse d'église, bedeau, sacristain, custos (gardien d'église), chanoine, séminaire, séminariste, succursaliste, employés au service des églises, recteur, desservant de paroisse.

9.12. — Clergé régulier (religieux ou religieuses appartenant à des congrégations ou ordres religieux), abbesse, moine, religieux (-euse).

9.13. — Culte israélite, rabbin.

9.14. — Culte protestant, ministre de l'Évangile, pasteur.

9.15. — Cultes divers.

9.2. — Services de l'État non spécialement désignés, sénateur, député (sans autre indication), ministre, préfet, préfet en disponibilité, sous-préfet, fonctionnaire de préfecture, rédacteur de préfecture, commissaire de police, inspecteur de police, sergent de ville, agent de police, brigadier de police, brigadier des gardiens de la paix, agent ou inspecteur de police, chef de bureau, de division, de cabinet (de l'État), directeur dans les administrations de l'État, contrôleur au service de l'État, expéditionnaire (administr. de l'État), service de l'État, employés de l'État, présidents des grands corps de l'État, inspecteur d'académie, services des administrations non classées de l'État, brigadier des douanes, capitaine des douanes, chef de ponts et pertuis, commis principaux de l'État, commissaire de surveillance administrative, douanier, fonctionnaire de l'État, inspecteur du travail, garde-vanne, hydrographe (ingénieur), inspecteur des enfants assistés, inspecteur primaire, inspecteur du travail, moniteur de greffage (aux ordres de la préfecture), inspecteur des pêches maritimes, vérificateur, etc., des poids mesures, rédacteur (administration publique de l'État), référendaire au sceau, secrétaire général (administration publique), syndic des gens de mer, suppléant départemental.

9.21. — Forêts de l'État ou des communes, garde-forestier de l'État, inspecteur des forêts, bûcheron (propriété communale).

9.22. — Haras de l'État.

9.25. — Service des administrations locales, arrosage, balayage des rues, chef de bureau, de division, de cabinet de la ville, conservateur communal de cimetière, commis

nommes, gens de service dans école publique de tout ordre, professeurs, administrateurs, gens de service à la Faculté, enseignement public, instituteur d'établissements publics d'instruction, proviseurs, censeurs, professeurs, maîtres, administrateurs, école nationale de laiterie et de fromagerie, préparateur de laboratoire.

9.31. — Archives nationales, municipales, départementales, etc., bibliothécaire de l'État.

GRUPE 9 B. — INDUSTRIES EXERCÉES PAR L'ÉTAT OU LES COMMUNES.

En ce qui concerne les industries exercées par l'État ou les communes, on fait suivre le numéro 9.9 des chiffres qui composent le numéro de l'industrie. Ainsi, une manufacture de tabacs aura pour numéro d'ordre 9.9422, l'Imprimerie nationale 9.94370. Toutefois, le personnel des chemins de fer de l'État est rattaché au personnel des autres chemins de fer sous le numéro 5.5.

principaux de la ville, contrôleur (service de la ville), directeur dans les administrations locales, rédacteur, expéditionnaire dans les administrations locales, employé de mairie, garde champêtre, gardien de square, employé aux halles, employé de l'octroi, balayeur des rues, crieur de nuit, maud commun, garçon de place pour les petites voitures.

9.36. — Ambassade ou consulat, ambassadeur, conseiller d'ambassade, consul, agent consulaire, ministre plénipotentiaire, secrétaire d'ambassade.

9.37. — Observatoire, astronome.

9.371. — Musée, conservateur des musées, gardien de musée.

9.38. — Prison, colonie pénitentiaire, économiste des prisons, personnel de garde des prisons.

9.3. — Cours et tribunaux, conseiller à la cour d'appel, de cassation, conseiller de préfecture, président des cours et tribunaux, magistrat, juge de paix, juge au tribunal civil ou tribunal de commerce, procureur, substitut, gardien de scellés, employé, famulus au tribunal, conseiller d'État, personnel de la Cour des comptes, greffier au tribunal.

9.422. — Entrepouseur de tabacs, commis de cultures de tabacs.

9.49. — Service des ponts et chaussées et des mines, ingénieur, conducteurs et commis des ponts et chaussées, ingénieur des mines, des ponts et chaussées, personnel du corps des mines, piqueur des ponts et chaussées, agents des canaux de l'État, éclusier, gardien de phare, service hydrométrique, baliseur.

9.522. — Inspecteur de la navigation, surveillants de tout grade.

9.55. — Postes et télégraphes, facteur (sans autre indication), facteur des postes et télégraphes, porteur de télégrammes, entreprise de télégraphie et postes aux lettres, personnel des postes, télégraphes et téléphones, téléphoniste.

9.69. — Mont-de-piété.

9.691. — Conservateur aux entrepôts.

9.692. — Service des contributions directes, trésorier-payeur général, receveur des finances, percepteur et ses employés, porteur de contraintes.

9.693. — Contributions indirectes, enregistrement, receveur-buraliste pour les contributions indirectes, employés de l'enregistrement, employés de la régie, contrôleur garanti.

9.722. — Enseignement public, collège de l'État, école forestière, professeur à l'École polytechnique, professeur d'agriculture, professeur de Faculté, professeur au Muséum, professeur au collège de France, professeur à la Sorbonne, professeur de collège, directeurs, professeurs, maîtres, éco-

9.732. — Dépôt de mendicité, ouvroir municipal (assistance par le travail).

9.733. — Laboratoire zoologique, agronomique, Station agronomique de l'État.

9.762. — Gardienne communale d'enfants.

9.8. — Services de voirie, agent-voyer, cantonnier, égoutier.

17. « Le nombre des fonctionnaires » dans Le Siècle en 1897

Source : *Le Siècle*, 17 août 1897 [article basé sur l'intervention de Victor Turquan à l'AFAS le 8 août]

LE Nombre des fonctionnaires

Combien y a-t-il de fonctionnaires en France ? M. Turquan a cherché à résoudre ce problème et, dans une communication qu'il a faite au congrès de l'Association pour l'avancement des sciences, il a donné les chiffres suivants dont nous lui laissons toute la responsabilité, qui probablement ne sont pas complètement exacts, mais qui peuvent servir d'indications utiles.

Tout bien établi, il s'est servi des projets de budget et des comptes des ministères ; des retenues opérées pour le service des pensions civiles, et compulsé annuaires sur annuaires.

Les chiffres ne se rapportent qu'aux fonctionnaires civils.

Voici la progression qu'il a trouvée depuis 1846.

En 1846...	188.000 fonctionnaires
1853...	217.000 —
1873...	285.000 —
1884...	330.008 —
1896...	400.000 —

Il faut y ajouter 8,000 fonctionnaires départementaux, 122,000 fonctionnaires communaux, soit 130,000 fonctionnaires locaux, ce qui fait un total de 136,000.

Les appointements des fonctionnaires ont suivi la progression suivante :

En 1846.....	245 millions
1858.....	270 —
1873.....	400 —
1876.....	450 —
1894.....	545 —
1896.....	616 —

Si on ajoute les retraités, on trouve une dette viagère de 70 millions par an dont 25 millions sont fournis par les retenues et 45 millions par les réformes générales du budget.

En additionnant les 45 millions, aux 616 millions des traitements, nous avons une charge annuelle de 661 millions.

Le chiffre des salaires divisé par le nombre des fonctionnaires donne 1,490 fr. par tête. C'est un chiffre modeste.

Sur les 406,000 fonctionnaires, 136,000 touchent moins de 1,000 francs par an.

Quant à ce qu'on appelle les gros traitements, ils ne sont répartis qu'entre une minorité qui représente 1,846 personnes.

600 personnes touchent de 10 à 12.000 francs
400 — — de 12 à 15.000 —
163 — — de 15 à 16.000 —
362 — — de 16 à 20.000 —
321 — — plus de 20.000 —

M. Turquan a examiné à quel total pouvait aboutir la réduction de ces traitements considérés comme gros. Il a pensé qu'on n'irait pas jusqu'à leur réduction complète, et il a trouvé un chiffre de 600,000 fr.

Ce ne sera pas avec ce chiffre qu'on donnera de l'élasticité au budget.

Les ministères comptent respectivement les fonctionnaires suivants :

Aux Finances.....	80.833 fonctionnaires
Justice.....	15.000 —
Affaires étrangères.....	4.239 —
Intérieur.....	47.221 —
Travaux publics.....	10.000 —
Instruction publique.....	125.000 —
Agriculture.....	2.840 —
Forêts.....	4.000 —
Commerce.....	1.644 —
Colonies.....	4.389 —
Beaux-Arts.....	963 —
Cultes.....	42.956 —
Postes.....	69.000 —
Guerre.....	7.589 (civils)
Marine.....	21.000 (civils)

Les ministères qui absorbent le plus grand nombre de fonctionnaires sont l'instruction publique, les finances et les postes.

Les agents des postes remplissent un service considéré comme service public. On augmente tous les jours leurs attributions. Leur nombre ne cessera d'augmenter.

Ce n'est point notre législation douanière et des contributions indirectes qui peut non plus provoquer la diminution des douaniers et des agents des contributions indirectes.

Quant au nombre des personnes appartenant au ministère de l'instruction publique, il paraît susceptible aussi plutôt d'augmentation que de réduction, à moins de changer complètement notre organisation universitaire.

Pour les cultes, on parle de la dénonciation du Concordat et de la séparation des Eglises et de l'Etat, mais jamais personne n'a osé proposer la suppression de traitements des vicaires et desservants non concordataires qui prennent la plus grosse part du budget des cultes. Par conséquent, on ne voit pas de réduction dans ce chiffre.

Qu'on supprime quelques conseillers de préfecture, quelques sous-préfets, quelques tribunaux d'arrondissement, on n'arrivera qu'à des chiffres relativement insignifiants.

Tous les projets et propositions de loi de socialisme bureaucratique ou révolutionnaire ont pour but d'augmenter le nombre des fonctionnaires. Tous comportent des inspecteurs, puis les inspecteurs inspectant les inspecteurs, des bureaux pour examiner les rapports et les choses, sinon pour y donner suite.

On dit maintenant sans vergogne, qu'un gouvernement démocratique n'est pas un gouvernement bon marché. Cependant il y a vingt-cinq ans, nous promettons et nous étions convaincus que la République serait un gouvernement meilleur marché que l'Empire.

YVES GUYOT.

18. « Les fonctionnaires et employés de l'État » dans *Le Temps* en 1897

Source : *Le Temps*, 22 septembre 1897 [article basé sur le tableau publié dans l'*Annuaire statistique de la France* de 1896]

LES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS DE L'ÉTAT

C'est toute une armée. Si nous la passions en revue ?

Elle comprend plus de quatre cent mille hommes. L'année dernière, il y avait exactement — d'après un recensement officiel — 405,671 fonctionnaires et employés de l'Etat. Le montant total de leurs traitements ressortait à 615,350,653 francs.

L'instruction publique présente les plus gros bataillons. Leur effectif s'élève à 125,332 hommes, coûtant 161,476,452 francs. On ne peut pas dire que ce soit de l'argent mal employé. Il s'agit de lutter contre l'ignorance. On doit s'attendre, d'ailleurs, à voir cette dépense plutôt s'accroître que se réduire, les lois en vigueur ayant prévu des améliorations successives de traitement qui sont loin d'être, toutes, réalisées. En outre, un grand nombre de créations d'écoles sont réclamées. En vain l'administration de l'instruction publique s'efforce-t-elle d'y mettre obstacle, en exigeant que toute demande d'école nouvelle soit contrebalancée par une suppression cor-

respondante. Cette exigence, digne de louange au point de vue strictement budgétaire, ne laisse pas d'être, dans bien des cas, excessive, étant donné surtout que les extinctions demandées ne sont pas réparties sur l'ensemble du territoire. A la rigueur, on pourrait compenser l'ouverture d'une école absolument indispensable dans telle ou telle région dépourvue de moyens de communication, par une suppression dans des régions plus favorisées. Mais le système actuellement suivi soulève des mécontentements qui, selon toute vraisemblance, finiront par avoir raison des précautions de l'administration.

Le contingent le plus fort, après celui de l'instruction publique, est celui des finances. Il est formé de 80,883 agents, grevant de 143,500,313 francs le budget. C'est le corps de la défense budgétaire. Des milliards lui sont confiés. Il doit les faire rentrer dans les caisses de l'Etat sans que rien s'en perde en route. Et que d'ennemis, que d'assaillants ! Assurer le recouvrement de l'impôt, c'est tout un art, auprès duquel pâlit la stratégie la plus savante. Des suppressions de taxes permettraient sans doute, avec des simplifications de services, le renvoi dans leurs foyers d'un certain nombre de ces soldats du crédit public et de l'équilibre budgétaire. Malheureusement, elles impliqueraient soit des plus-values de recettes, soit des diminutions de dépenses, qu'on ne voit guère poindre à l'horizon.

En troisième ligne, apparaît l'administration des postes et télégraphes. Celle-ci compte 69,906 fonctionnaires, à qui il est alloué 95,918,134 francs. Il n'est pas question, que nous sachions, de restreindre le nombre des bureaux de poste et de télégraphe ; bien plutôt devrait-on l'augmenter. Les demandes affluent. Ici encore, l'administration oppose aux réclamants les règles les plus décourageantes. Malheureux les pays qui ont dû attendre jusqu'à ce jour un bureau de télégraphe ! On s'ingénie à le leur faire payer, et, comme il s'agit, naturellement, de contrées particulièrement pauvres, on se flatte de

retarder de la sorte le plus longtemps possible l'ouverture de services destinés, malgré tout, à être onéreux à l'Etat, au moins dans les premiers temps de leur fonctionnement. De même que pour l'instruction publique, ces résistances sembleront bien malaisées à maintenir indéfiniment

Les cultes arrivent au quatrième rang, avec un personnel de 42,956 fonctionnaires, coûtant 43,517,145 francs. Ce budget-là a peu de chance de s'accroître, mais il ne paraît pas non plus en avoir de se réduire.

Voici, rapidement, comment se répartissent les autres agents de l'Etat et les dépenses qu'ils imposent : Marine, 21,381 hommes et 34,451,465 francs. — Intérieur, 17,121 fonctionnaires et employés, coûtant 35,245,297 francs. — Justice, 15,184 agents et 34,406,190 francs. — Travaux publics, 10,138 agents et 19,207,048 francs. — Guerre, 7,157 hommes et 12,738,460 francs. — Forêts, 4,786 agents et 5,074,365 francs. — Colonies, 4,389 fonctionnaires et 8,539,556 francs. — Agriculture, 2,640 agents et 5,536,819 fr. — Commerce, 1,640 fonctionnaires et 4,263,279 francs. — Affaires étrangères, 1,239 agents et 9,302,900 francs. — Beaux-arts, 963 fonctionnaires et 2,173,235 francs.

Notre statistique présente un autre renseignement qui n'est pas sans intérêt, et qui se dégage de la comparaison des chiffres précédents : c'est la moyenne des traitements par services. Voici, en partant de la moyenne la plus élevée, comment se classent les administrations : Affaires étrangères, 7,510 francs par agent. — Commerce, 2,583 francs. — Justice, 2,265 francs. — Intérieur, 2,260 francs. — Beaux-arts, 2,255 francs. — Agriculture, 2,098 francs. — Colonies, 1,945 francs. — Travaux publics, 1,886 francs. — Guerre, 1,774 francs. — Finances, 1,770 fr. — Marine, 1,611 francs. — Postes et télégraphes, 1,372 francs. — Instruction publique, 1,285 francs. — Forêts, 1,060 francs. — Cultes, 1,013 francs. On parle souvent des gros traitements. Bien plus justement pourrait-on parler des petits ; mais, en dépit de leur modicité apparente, ils sont l'objet de sollicitations innombrables. Les députés et les sénateurs en savent quelque chose.

19. « La maladie du fonctionnarisme » dans le Journal des débats en 1897

Source : *Journal des débats politiques et littéraires*, 12 novembre 1897. Concernant la France, l'article est basé sur les chiffres cités par Gustave de Molinari, *Journal des économistes*, 15 octobre 1897, p. 151.

La maladie du fonctionnarisme. — Une récente statistique de M. Turquan a, comme on sait, précisé ce que chacun soupçonnait, à savoir que le nombre des fonctionnaires français est considérable. Ce nombre est de 400,000, et, si l'on tient compte des fonctionnaires départementaux et communaux, on arrive à un effectif de 530,000 fonctionnaires civils entretenus par les divers budgets. Ce débordement du fonctionnarisme, qui est une véritable calamité publique, n'apparaît pas que dans notre pays. Il en est beaucoup d'autres où le nombre des fonctionnaires s'accroît d'une façon vraiment dangereuse et devient une charge intolérable pour ceux des contribuables qui n'émargent pas encore au budget. C'est ainsi qu'au Brésil le nombre des fonctionnaires a passé, de 1890 à 1897, c'est-à-dire en l'espace de sept ans, de 42,368 à 58,325, ce qui représente une augmentation de 40 0/0. Les dépenses correspondantes se sont naturellement aussi beaucoup développées. Le chiffre total des traitements s'est élevé, dans la même période, de 39,383,014 milreis à 107,719,305 milreis, ce qui donne un accroissement de dépenses de 170 0/0.

L'Amérique du Sud nous fournit un autre exemple de ce développement démesuré du fonctionnarisme. A la République argentine, l'administration qui ne comptait que 12,353 employés en 1864, en avait 43,952 en 1896 et la somme affectée aux traitements de ces employés passait de 2,961,456 piastres, en 1864, à 39,800,095, en 1896. La population de ce pays n'étant que de 3,954,770 habitants d'après le recensement de 1895, la proportion des fonctionnaires par rapport à la population totale y est donc plus forte encore qu'au Brésil, où la population est de 16,300,000 habitants. D'une façon générale, le fonctionnarisme se développe dans tous les pays : la France tient, à ce point de vue, un rang peu enviable ; ses ressources lui permettent de sentir moins lourdement que certains autres pays la charge qui résulte de la nécessité d'entretenir une armée civile à côté de l'autre. Mais il serait vraiment temps qu'on s'employât à mettre un terme à cette curée des fonctions publiques qui est une véritable plaie pour quelques-unes des nations modernes.

20. *Personnel des « différents services » en 1846, 1858, 1873 et 1896*

Source : TURQUAN Victor, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État, suivi d'une statistique des pensionnaires de l'État*, Paris, Au secrétariat de la Société d'économie sociale, 1899, pp. 5-9.

Tableau numérique du personnel des différents services à diverses époques.

POUVOIRS PUBLICS				
	1846	1858	1873	1896
Sénat (personnel compris, 40 p.).....	pas de Sénat	240	pas de Sénat	350
Corps législatif, Assemblée nationale, Chambre des députés (id.).....	35	340	800	650
Conseil d'Etat (non compris audi- teurs aux trois premières dates) (id.).	110	151	120	197
Ministres.....	9	10	9	11
	<u>154</u>	<u>741</u>	<u>929</u>	<u>1.208</u>
MINISTÈRE DE LA JUSTICE				
	1846	1858	1873	1896
Administration centrale.....	151	140	100	169
Cours d'appel.....	79	79	95	
Tribunaux de première instance.....	1.143	1.128	1.039	
Tribunaux de commerce, greffiers....	3.332	3.256	3.319	9.953
Tribunaux de police, greffiers et com- mis.....	220	218	215	
Justices de paix, juges et greffiers....	105	109	115	
Imprimerie nationale (non compris les ouvriers).....	5.694	5.700	5.720	
Ouvriers.....	59	63	86	86
	»	»	»	1.000
	<u>10.783</u>	<u>10.773</u>	<u>10.689 (1)</u>	<u>11.208</u>
	compris l'Als.-Lorraine			
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES				
	1846	1858	1873	1896
Administration centrale.....	121	158	110	219
Agents politiques, agents consulaires, chanceliers, drogmans, etc.....	267	303	310	712
	<u>388</u>	<u>461</u>	<u>450</u>	<u>(2) 931</u>

(1) En y comprenant l'Imprimerie nationale.
 (2) Ce chiffre ne comprend que le nombre des agents jouissant d'un traitement budgétaire.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Administration centrale.....	283	429	372	372
Services extérieurs.....	»	»	»	1.100
Préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture....	694	683	767	733
Services pénitentiaires.....	»	»	»	3.924
Personnel administratif des préfectures et sous-préfectures (dép. d'entretien non compris).....	2.800	2.973	2.975	(1) 3.000
	<u>3.777</u>	<u>4.087</u>	<u>4.114</u>	<u>9.129</u>

MINISTÈRE DES FINANCES

Administrations centrales, inspections, commissions des monnaies, hôtels des monnaies.....	1.895	1.801	1.589	2.863
Cour des comptes.....	176	177	204	210
Trésoriers généraux et receveurs particuliers.....	446	446	359	332
Contributions directes, assiette et perception.....	6.600	6.587	7.662	6.434
Enregistrement, domaine, timbre....	3.621	3.832	3.825	4.528
Douanes.....	29.688	28.003	22.924	22.487
Contributions indirectes, poudres, allumettes, tabacs.....	9.283	9.300	11.329	11.647
	<u>51.709</u>	<u>50.146</u>	<u>47.392</u>	<u>49.501</u>

MINISTÈRE DE LA GUERRE

	1846	1858	1873	1896
Administration centrale.....	648	689	545	499
Officiers des différents corps de l'armée active (état-major, gendarmerie, infanterie, cavalerie, artillerie, génie, équipages militaires, vétérans..)	14.276	20.121	18.106	} Ces services font partie d'une étude spéciale.
Intendance.....	246	640	295	
Justice militaire.....	»	472	200	
Vivres et chauffage.....	5.055	7.776	2.170	
Poudres et salpêtres.....	60	73	»	
Ecoles spéciales militaires.....	450	470	1.178	
Invalides militaires (administration)...	251	524	73	
Divers services (ouvriers surtout).....			10.080	16.736
	<u>20.986</u>	<u>30.765</u>	<u>32.567</u>	(2) 17.235
Effectifs civils (non compris officiers et assimilés).....	6.062	9.955	13.916	(3) 43.971

MINISTÈRE DE LA MARINE (COLONIES)

Administration centrale.....	247	289	254	268
Officiers de marine, inspecteurs génie maritime, hydrographie, commissariat, matériel, subsistances, hôpitaux, services divers.....	6.967	7.760	10.155	21.178
Ouvriers.....	»	»	»	»
Colonies : services civils.....	»	»	800	2.382
— services militaires.....	»	»	398	»

(1) Chiffre fourni par le Ministère de l'Intérieur.

(2) Sans les officiers.

(3) Avec les officiers (25,000 en nombre rond).

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Administration centrale.....	145	151	166	} 860
Inspection générale, école normale....	75	79	87	
Administration académique.....	112	157	163	
Enseignement supérieur.....	429	450	561	1.839
Enseignement secondaire.....	"	"	6.318	10.014
Enseignement primaire.....	40.000	45.995 (1)	111.930	107.634
Établissements scientifiques et autres (Institut, Collège de France, Académies, etc.)	60 ^o	677	293 (2)	641
	<u>41.370</u>	<u>47.509</u>	<u>119.518</u>	<u>120.988</u>

ADMINISTRATION DES CULTES

Administration centrale.....	65	64	42	86
Culte catholique.....	39.637	42.257 (3)	38.421	42.417
Culte protestant.....	702	772	(3) 270	700
Culte israélite.....	109	116	(3) 43	57
	<u>40.513 (4)</u>	<u>43.209</u>	<u>38.776</u>	<u>43.260</u>

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DU COMMERCE (5)

1° Commerce, industrie.

	1846	1858	1873	1896
Administration centrale.....	60	60	70	174
			portion du minist. des trav. pub.	
Services extérieurs du commerce, Conservatoire, écoles, poids et mesures, etc., eaux thermales (jusqu'en 1886), service sanitaire;	127	185	520	893
	<u>187</u>	<u>245</u>	<u>590</u>	<u>1.067</u>

2° Agriculture

Administration centrale.....	50	50	60	204
			portion du minist. des trav. pub.	
Services de l'agriculture et des haras, écoles vétérinaires, écoles d'agriculture, chaires, inspection,.....	797	918	786	1.179
	<u>847</u>	<u>968</u>	<u>846</u>	<u>1.483</u>
Forêts.....	3.380	4.434	4.324	4.098

3° Postes et télégraphes

Postes.....	17.000	23.065	28.251	} 67.949
Télégraphes.....	1.617	2.421	5.573	
	<u>18.617</u>	<u>27.486</u>	<u>33.824</u>	

(1) Comment est composé ce chiffre de M. Block? Probablement de la totalité des instituteurs. Nous n'avons pris en 1896 que les instituteurs recevant un traitement de l'Etat. — Autres instituteurs 30.000 (mémoire).

(2) Chiffre visiblement erroné de moitié environ (le personnel des établissements scientifiques était certainement en 1873, de près de 600 personnes).

(3) Perte de l'Alsace-Lorraine, où il y a un assez grand nombre d'israélites et de protestants.

(4) En 1863.

(5) Les trois ministères actuels des travaux publics, du commerce et de l'agriculture n'en formaient qu'un jusqu'en 1870.

TRAVAUX PUBLICS

Administration centrale.....	244	233	242	357
Ponts et chaussées.....			2.700	9.855
Mines.....			181	370
Services maritimes et chemins de fer..	2.132	4.980	637	(1) 755
Bâtiments civils.....			»	
	<u>2.376</u>	<u>5.213</u>	<u>3.760</u>	<u>11.337</u>

MINISTÈRE D'ÉTAT, BEAUX-ARTS

	1846	1858	1873	1896
Administration centrale.....	»	121	»	»
Beaux-Arts.....	»	»	»	»
Services extérieurs, archives.....	»	»	»	373
Bâtiments civils, garde-meubles.....	» (2)	33	» (3)	617
	»	<u>154</u>	»	<u>990</u>

ALGÉRIE

Administration centrale de Paris.....	»	170 (3)	»	»
Administration d'Algérie, gouverne- ment général, administration départe- mentale, commandement des popu- lations arabes.....	800	1.332	164	1.032
Service télégraphique.....	100	375	353	1.964
— — et postal.....	»	»	»	
Ministère du commerce et de l'indus- trie : services en Algérie.....	»	»	»	35
Service maritime.....	»	262	287	»
Service financier.....	»	534	1.251	4.793
Agriculture, forêts.....	»	»	»	1.130
Colonisation.....	»	73	150	»
Justice.....	»	296	489	573
Cultes.....	»	216	399	817
Instruction publique.....	»	686	994	(4) 932
Travaux publics.....	»	212	194	440
	<u>(5) 900</u>	<u>4.156</u>	<u>4.281</u>	<u>8.716</u>

VILLE DE PARIS

Préfecture de la Seine.....	»	»	1.187	} Ces services feront l'objet d'une étude spé- ciale ultérieure.
Services qui en dépendent.....	»	»	1.997	
Préfecture de police.....	»	390	359	
Police municipale et police de sûreté, approvisionnement, navigations et service divers dépendant de la pré- fecture de police.....	»	4.842	8.941	
Prisons de la Seine.....	»	»	405	
	<u>(?)</u>	<u>5.232</u>	<u>12.889</u>	

(1) Y compris services maritimes et chemins de fer.

(2) Compris avec le Ministère des travaux publics.

(3) Ministère spécial.

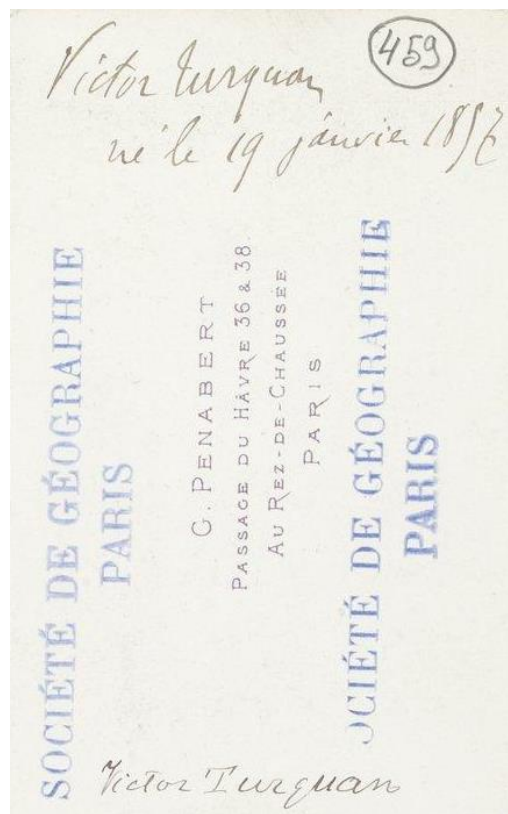
(4) Non compris les instituteurs, qui comptent au Ministère de l'Instruction publique.

(5) En 1846, la plupart des services de la partie de l'Algérie qui nous était soumise étaient assurés par l'autorité militaire.

DÉPARTEMENTS ET COMMUNES				
Administration départementale.....	»	»	»	(1) 9.000
Administrations municipales.....	»	»	»	(1) 118.000
LÉGION D'HONNEUR				
Grande chancellerie (personnel).....	59	59	58	60
Maison de Saint-Denis et succursales de la Légion d'honneur (Econes et les Loges).....	171	159	179	253
	<u>230</u>	<u>218</u>	<u>237</u>	<u>313</u>
FONCTIONS GRATUITES				
	1846	1858	1873	1896
Chambre des pairs.....	»	300	»	»
Chambre des députés.....	459	»	»	»
Conseil d'Etat (auditeurs de 2 ^e classe)	28	60	20	»
Conseils généraux.....	2.800	2.800	2.800	(2) 2.900
Conseils d'arrondissement.....	2.967	2.967	2.967	(2) 3.000
Administration municipale (maires, adjoints, conseillers municipaux)...	450.000	478.272	450.000	(2) 452.000
Juges suppléants.....	1.805	1.805	»	(2) 1.800
Tribunaux de commerce.....	2.000	2.000	2.000	(2) 2.000
Conseils de prud'hommes.....	750	800	800	(2) 800
Pour mémoire : divers conseils et comités, etc.....	»	»	»	»
Total des fonctions gratuites....	460.809	489.004 (3)	458.587 (2)	462.500

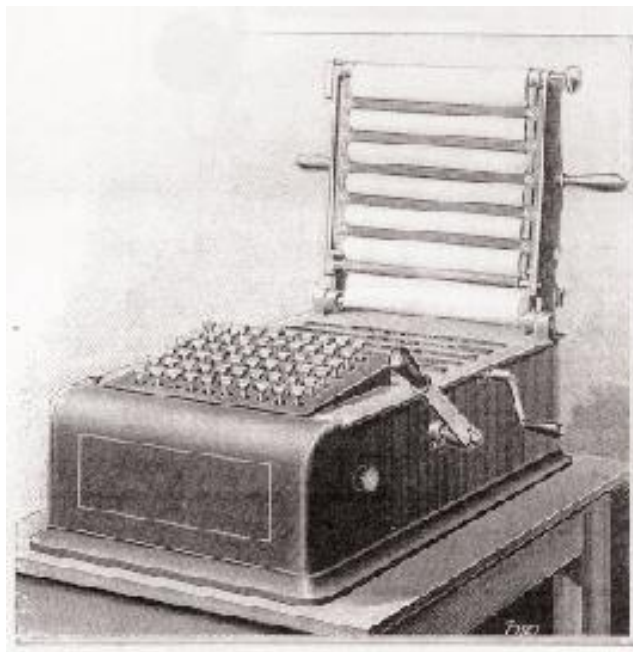
21. *Portrait de Victor Turquan, par Georges Penabert*

Source : BnF, SG PORTRAIT-459 ; En ligne : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b8450619m>



22. Le « classi-compteur-imprimeur » de Lucien March

Sources : (à gauche) « Histoire en images. Diaporama : les outils de travail. Photo 1/8 Le classicompteur – imprimeur ». En ligne : <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=connaître/histoire/images.htm> ; (à droite) PEAUCELLE Jean-Louis, « À la fin du XIX^e siècle, l'adoption de la mécanographie est-elle rationnelle ? », *Gérer et comprendre*, n° 77, Septembre 2004, p. 67. (Extrait d'Armand Julin, *Principes de statistique théorique et appliquée*, 1921, p. 277.).



23. « Dames de la SGF » utilisant le « classi-compteur-imprimeur »

Source : « L'Insee et la statistique publique. Avant L'Insee - Les dames de la statistique à la SGF au début du 20^e siècle », ©SGF. En ligne : <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=connaître/histoire/avant1946.htm>



24. *Développement des activités de la SGF de 1901 à 1913*

Source : d'après HUBER Michel, *Quarante années de la statistique générale de la France (1896-1936)*, Paris, Berger-Levrault, 1937, pp. 5-10

1901	<ul style="list-style-type: none">- Dépouillement "complètement centralisé du dénombrement de 1901" à l'aide du classi-compteur-imprimeur- Étude sur le mouvement de la population de 1801 à 1900 annexée aux résultats de la statistique annuelle du mouvement de la population de 1899-1900
1902	<ul style="list-style-type: none">- Ajout d'une "étude rétrospective sur le mouvement de la population dans les départements français depuis cent ans" à la statistique annuelle du mouvement de la population de 1900-1901
1903	<ul style="list-style-type: none">- Ébauche d'une "statistique internationale du mouvement de la population" dans les statistiques annuelles du mouvement de la population en 1902, 1903 et 1904
1904	
1905	
1906	<ul style="list-style-type: none">- Recensement général de la population en 1906 - Dépouillement "orienté de manière à fournir des données plus détaillées sur les industries et professions"- Adjonction à la statistique annuelle des institutions d'assistance d'une étude rétrospective- Statistique des forces motrices [citée parmi les "travaux exceptionnels"]
1907	<ul style="list-style-type: none">- Mise en service des bulletins individuels (d'état-civil) pour la statistique annuelle du mouvement de la population- Adjonction à la statistique annuelle des institutions d'assistance d'une analyse de la situation comparée de certaines institutions dans les divers départements en 1859-1861 et 1904-1906- Publication d'un <i>Album graphique</i> [cité parmi les "travaux exceptionnels"]- Statistique internationale du mouvement de la population depuis les origines jusqu'en 1905 (publiée par la SGF sous le patronage de l'IIS)
1908	<ul style="list-style-type: none">- Statistique des fonctionnaires établie selon le vœu du CSS [citée parmi les "travaux exceptionnels" - Rapport préliminaire en 1908, rapport final en 1912]
1909	<ul style="list-style-type: none">- "Part très active à l'organisation de la session" de l'IIS à Paris et à la publication des comptes rendus en deux volumes
1910	<ul style="list-style-type: none">- Répertoire technologique des noms d'industries et de professions en trois langues, allemand, anglais et français (publié par la SGF sous le patronage de l'IIS) [date d'édition figurant sur l'ouvrage : 1909]
1911	<ul style="list-style-type: none">- Création du <i>Bulletin</i> trimestriel de la SGF (première parution en octobre) [Faute de crédits ministériels, publication par la librairie Alcan]- Première publication des échelles de traitements des fonctionnaires [art. 152 de la loi de finances du 8 avril 1910]- Enquête périodique sur les prix de détail des denrées de première nécessité [dans les villes de plus de 10 000 habitants] (résultats publiés dans le <i>Bulletin</i> de janvier 1912)- Publication des <i>Salaires et coûts de l'existence à diverses époques jusqu'en 1910</i> ("ce volume marque la reprise par la SGF des recherches sur les prix des denrées, des loyers, etc.")- Recensement général de la population en 1911 (dépouillement et publication des résultats, retardés par la guerre, jusqu'en 1917-1920 ; celui de 1916 a été supprimé)

-
- 1912
- Enquête sur les Français à l'étranger (résultats publiés dans le *Bulletin* de janvier 1915)
 - Poursuite d'une enquête commencée par Émile Levasseur sur "les prix des denrées payés par les lycées" pour les années 1908, 1909, 1910. Résultats relatifs aux années 1911-1912 publiés dans le *Bulletin* de juillet 1912
-
- 1913
- Enquête sur la morbidité "dans les personnels des administrations, parmi les élèves des écoles, etc." (résultats publiés dans le *Bulletin* de janvier 1917)
 - Publication du second volume de la *Statistique internationale du mouvement de la population*
 - Publication de la brochure *Historiques et travaux de la Statistique Générale de la France de la fin du XVIII^e siècle au début du XX^e siècle*
 - Enquête relative à la physiologie du travail professionnel, aux conditions de l'existence, aux aptitudes professionnelles et à leur formation dans les familles ouvrières et paysannes (études publiées dans le *Bulletin* entre octobre 1916 et janvier 1920)
 - Renouvellement de l'enquête sur les prix de détail dans les villes de plus de 10 000 habitants (calcul d'un indice publié dans le *Bulletin* de juillet 1913)
 - Collaboration de la SGF à la liquidation des retraites ouvrières et paysannes ("pour remédier aux retards consécutifs à l'abaissement de" 65 à 60 ans l'âge normal de la retraite)
-

B. — MODÈLE DE BORDEREAU PAR SERVICE.

Recensement des personnes rétribuées sur le budget de l'État, des départements et des communes.

(Art. 86 et tableau L de la loi de finances du 23 avril 1905.)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

MINISTÈRE d.....

ADMINISTRATION d.....

SERVICE d.....

Siège à.....

Département d.....

BORDEREAU RÉCAPITULATIF

*des Bulletins individuels
des personnes employées dans le service.*

Nombre de bulletins individuels.....

Dépenses prévues au budget.....

OBSERVATIONS.

(Notamment, si le nombre des bulletins n'est pas égal au chiffre de l'effectif normal en 1905, en indiquer le motif; faire connaître les causes du désaccord entre le chiffre de dépenses prévues et le total des allocations portées sur les bulletins, lorsque l'écart est important.)

26. Principaux résultats préliminaires de l'étude démographique de la commission de la statistique des fonctionnaires (présentés en 1908)

Source : STATISTIQUE GÉNÉRALE DE LA FRANCE, Rapports au Conseil supérieur de statistique (extrait du Bulletin n°10). Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires, Paris, Imprimerie nationale, 1908, p. 51-54

Tableau I. – Ensemble des personnes recensées, par catégories de traitements, suivant l'état conjugal et le nombre des enfants vivants. – 1. Employés des administrations centrales des ministères, p. 51.

CATÉGORIES de TRAITEMENTS.	CÉLIBATAIRES.						MARIÉS.	VEUFES.	DIVORCÉS.	TOTALS.	PERSONNES AYANT DÉCLARÉ avoir des parents à leur charge.	
	SUIVANT L'ANNÉE DE NAISSANCE.										Célibataires.	Mariés, veufs, divorcés.
	Au TOTAL.	Nés depuis 1887.	1881 à 1887.	1861 à 1880.	Avant 1861.	Non déclarés.						
C. 1,001-1,500.....	24	10	12	5	1	6	6	1	30	1	1	
D. 1,501-2,500.....	177	22	149	5	1	200	6	3	386	46	46	
E. 2,501-4,000.....	132	"	103	27	2	432	20	4	568	92	92	
F. 4,001-6,000.....	69	"	20	48	1	299	18	1	387	35	35	
G. 6,001-10,000.....	27	"	7	20	"	108	9	"	144	9	9	
H. Plus de 10,000.....	10	"	4	6	"	43	8	"	61	6	6	
X. Non déclaré.....	"	"	"	"	"	7	"	"	7	"	"	
TOTAUX.....	430	32	295	106	4	1,095	61	8	1,603 ⁽¹⁾	36	189	

(¹) En outre, 47 personnes non classées faute de déclarations suffisantes.

CATÉGORIES de TRAITEMENTS.	FAMILLES SUIVANT LE NOMBRE DES ENFANTS VIVANTS. (FAMILLES DE MARIÉS, VEUFES, DIVORCÉS.)										NOMBRE DES ENFANTS			
	TOTAUX.	sans enfants.		1	2	3	4	5	6	7	8 et plus.	au total.	vivants.	décédés.
		(²) sans enfants.	(³) sans enfants.	1	2	3	4	5	6	7	8 et plus.			
C. 1,001-1,500.....	6	4	"	1	1	"	"	"	"	"	5	6	"	
D. 1,501-2,500.....	209	83	64	33	18	5	6	"	"	"	277	234	45	
E. 2,501-4,000.....	456	152	163	69	42	20	3	4	(⁴) 3	"	712	567	145	
F. 4,001-6,000.....	318	92	85	78	30	16	10	5	(⁵) 2	"	599	489	110	
G. 6,001-10,000.....	117	30	32	25	11	14	5	2	"	"	239	196	43	
H. Plus de 10,000.....	51	14	11	14	7	3	2	"	"	"	97	82	15	
X. Non déclaré.....	7	2	5	"	"	"	"	"	"	"	5	5	"	
TOTAUX.....	1,164	377	360	220	109	58	26	9	5	"	1,034	1,578	356	

(²) 3 de 7. — (³) 2 de 7.

Tableau II. — Familles suivant le nombre des enfants (vivants ou décédés) et la durée de mariage. — I. Employés des administrations centrales des ministères, p. 53.

FAMILLES DE PERSONNES MARIÉES.												
CATÉGORIES de TRAITEMENTS.	0 à 4 ANS DE MARIAGE.				5 à 14 ANS DE MARIAGE.				15 ANS DE MARIAGE ET PLUS.			
	Enfants.				Enfants.				Enfants.			
	Sans enfant. (1)	1	2	3 et plus.	Sans enfant. (1)	1	2	3 et plus.	Sans enfant. (1)	1	2	3 et plus.
C. 1,001-1,500...	2	"	"	"	1	"	"	"	1	"	"	"
D. 1,501-2,500...	35	20	1	"	21	33	28	18	1	6	7	3
E. 2,501-4,000...	36	19	9	4	52	59	34	20	7	43	29	17
F. 4,001-6,000...	1	6	3	"	33	23	17	9	6	43	50	21
G. 6,001-10,000.	7	3	"	"	5	8	1	1	1	19	11	7
H. Plus de 10,000.	1	"	"	"	5	2	4	1	1	3	10	5
X. Non déclaré...	"	1	"	"	"	2	"	"	"	2	"	"
TOTAUX.....	95	49	13	4	117	126	92	50	18	128	77	52
	(1) N'ayant jamais eu d'enfants.				(1) N'ayant jamais eu d'enfants.				(1) N'ayant jamais eu d'enfants.			
	(2) 1 de 7.				(2) 1 de 8.				(2) 1 de 8.			
	(3) 1 de 8.				(3) 1 de 8.				(3) 1 de 10.			

PERSONNES MARIÉES.																		
CATÉGORIES de TRAITEMENTS.	DURÉE DE MARIAGE non déclarée.				FAMILLE DE VIEUX ET DIVORCÉS.				TOUTE DURÉE DE MARIAGE. ENSEMBLE DES FAMILLES, toutes durées de mariages réunies.									
	Enfants.				Enfants.				Enfants.									
	Sans enfant. (1)	1	2	3 et plus.	Sans enfant. (1)	1	2	3 et plus.	TOTAUX.	1	2	3	4	5	6	7	8	9
C. 1,001-1,500...	"	"	"	"	"	"	"	"	6	4	"	"	"	"	"	"	"	"
D. 1,501-2,500...	2	"	"	"	2	4	2	"	209	71	62	37	25	6	6	2	"	"
E. 2,501-4,000...	4	"	"	"	9	8	4	"	456	132	134	90	53	24	10	4	(3) 9	"
F. 4,001-6,000...	3	"	"	"	2	8	5	2	318	74	80	75	36	28	11	9	(3) 4	(3) 1
G. 6,001-10,000.	1	"	"	"	5	1	"	2	117	28	25	27	12	10	11	1	(3) 3	"
H. Plus de 10,000.	2	"	"	"	2	"	3	3	51	13	5	17	9	5	1	1	"	"
X. Non déclaré...	1	"	"	"	"	"	"	"	7	2	5	"	"	"	"	"	"	"
TOTAUX.....	13	"	"	"	18	21	14	5	1,164	324	311	247	136	73	39	17	16	1
	(1) N'ayant jamais eu d'enfants.				(1) N'ayant jamais eu d'enfants.				(1) N'ayant jamais eu d'enfants.									
	(2) 1 de 7.				(2) 1 de 7.				(2) 4 de 7. — 4 de 8. — 1 de 9.									
	(3) 1 de 8.				(3) 1 de 8.				(3) 3 de 7. — 1 de 9.									
	(4) 1 de 7. — 3 de 8.				(4) 1 de 7. — 3 de 8.				(4) 1 de 7. — 1 de 8.									
	(5) 1 de 10.				(5) 1 de 10.				(5) 1 de 10.									

27. *Comparaisons internationales par Fernand Faure et Lucien March*

Source : Fernand FAURE, « Les fonctionnaires français », *Revue politique et parlementaire*, n° 191, Mai 1910, tableau V p. 334.

**La Statistique internationale des agents des Services publics
d'après les recensements de 1899 à 1901.**

Puissances	Nombre total	Nombre d'agents par 10.000 habitants	Puissances	Nombre total	Nombre d'agents par 10.000 habitants
France	700.000	176	Suisse.....	46.475	140
Grande Bretagne .	305.530	73	Etats-Unis.....	864.740	113
Empire Allemand .	714.860	126	Russie d'Europe..	575.980	62
Italie.....	444.061	136	Danemark.....	33.449	136
Autriche-Hongrie .	569.685	125	Norvège.....	25.200	112
Belgique.....	134.366	200	Suède.....	67.286	131

Source : Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la Statistique générale de la France*, III, n° 1, Octobre 1913, tableau VII p. 77.

Personnes recensées vers 1900, comme appartenant, soit aux services publics (sans l'armée ni les chemins de fer), soit aux professions libérales.

PAYS	POPULATION en millions d'habitants	SERVICES PUBLICS sans l'armée ni les chemins de fer	PROFES- SIONS libérales	ENSEMBLE	POUR 10.000 HABITANTS PERSONNES EMPLOYÉES DANS	
					Services publics	Services publics ou professions libérales
		(milliers)	(milliers)	(milliers)		
Royaume-Uni . . .	41,5	306	682	988	73	237
Danemark.	2,5	33	17	50	172	204
Norvège.	2,2	25	11	36	114	164
Suède	5,1	67	17	84	131	164
Russie.	126,0	718	282	1000	57	80
Autriche	26,1	330	109	439	125	168
Hongrie.	19,3	240	"	"	124	"
Suisse.	3,3	47	26	73	142	221
Empire allemand .	51,8	715	143	858	138	165
Pays-Bas	5,1	86	43	129	168	253
Belgique.	6,7	134	52	186	200	277
France	38,5	624	400	1024	102	266
Italie	32,5	444	229	673	136	207
Portugal	5,4	15	35	50	28	93
Bulgarie.	3,7	39	9	48	105	129
Serbie.	2,5	15	5	20	60	80
États-Unis.	76,0	865	797	1662	114	219

29. *Évolution du personnel des ministères de 1906 à 1912*

États ministériels et ajustements par Lucien March en 1913. Source : Lucien MARCH, « Contribution à la statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la Statistique générale de la France*, III, n° 1, Octobre 1913, tableau II et III p. 70-71.

Effectif du personnel des ministères au 1^{er} janvier de chaque année, d'après les états annexés aux projets de budget.

ÉTAT	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912
Finances.	116.312	117.421	134.001	133.603	117.260	119.930	120.959
Justice	12.303	12.331	12.396	12.335	12.362	10.926	14.859
Cultes.	36	36	36	40	44	45	»
Affaires étrangères.	952	918	926	915	906	1.158	1.147
Intérieur	5.432	5.432	6.815	6.971	7.031	7.141	5.754
Guerre	37.066	30.204	164.681	162.405	162.028	161.398	172.210
Marine	30.678	30.001	53.718	53.692	53.850	61.485	63.128
Instruction publique	127.036	129.187	129.798	131.420	131.656	133.080	133.620
Beaux-arts.	1.523	1.579	1.590	1.578	1.554	1.597	1.785
Commerce.	2.376	2.688	2.718	3.272	2.383	2.402	2.452
Travail	327	405	433	444	459	465	519
Colonies.	1.093	1.262	1.263	1.242	1.276	1.274	1.126
Agriculture	7.149	7.380	7.581	7.665	7.646	7.675	8.105
Travaux publics.	20.713	20.362	20.099	19.435	20.157	22.049	22.476
Postes, Télégraphes, Téléph.	94.105	102.518	104.838	108.872	111.645	113.714	116.883
Départements et communes	261.503	262.078	272.309	271.002	337.864	278.094	330.226

Personnel des services publics. Évaluations applicables aux années 1906 et 1911.

SERVICES DE L'ÉTAT	1906-1907	1911-1912
Finances	66.000	67.000
Justice	12.300	14.800 ¹
Affaires étrangères.	900	1.100
Intérieur	5.400	5.800 ¹
Guerre (personnel civil)	25.000	33.000
Marine	25.500	38.000
Instruction publique et Cultes	128.000	133.000
Beaux-Arts	1.600	1.700
Commerce.	2.500	2.400
Travail	300	500
Colonies.	1.200	1.200
Agriculture	7.300	7.900
Travaux publics (sans les Chemins de fer)	20.000	20.000
Postes, Télégraphes, Téléphones	98.000	115.000
	394.000	441.400
Chemins de fer de l'État (d'après la Statistique des Chemins de fer).	18.000	90.600 (en 1909)
TOTAUX (Services civils de l'État)	412.000	532.000
Départements et communes	260.000 (?)	300.000 (?)
TOTAUX GÉNÉRAUX	672.000	832.000
Nombres indices correspondants (1906-06) (2)	97	119

(1) Les services pénitentiaires ayant passé du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice.
(2) Indice de 1906 supposé égal à celui que fournit le tableau I.

30. Le nombre des fonctionnaires d'après Pierre Harmignie en 1911

Source : HARMIGNIE Pierre, *L'État et ses agents. Étude sur le syndicalisme administratif*, Louvain, Institut supérieur de philosophie, 1911, 488 p.

On mesurera l'importance de ces diverses missions de l'État et des autres pouvoirs publics en France, au fait qu'ils y emploient actuellement la collaboration de plus d'un million huit cent mille citoyens.

La répartition de cette armée énorme n'est pas connue d'une manière exacte. Les statistiques de fonctionnaires donnent des résultats fort divers.

En 1901, M. Nézard, s'appuyant sur une estimation de M. Turquan (2), qu'il corrige, évalue à 790.000 le nombre des fonctionnaires civils, non compris les employés des chemins de fer de l'État (3) (plus de 12.000).

La même année, le recensement quinquennal donne les résultats suivants : services généraux, 1.221.216 ; services industriels, 76.353, soit 1.297.569, — dont 597.445 pour l'armée et 95.262 pour les cultes, — par conséquent, 605.862 fonctionnaires civils, non compris 10.035 débitants de tabac de 1^{re} classe (4).

En 1906, M. Paul Leroy Beaulieu estime à 700.000 ou 800.000 le nombre d'agents de l'État (5) et la statistique officielle n'en accuse que 453.101 (6).

On le voit, les estimations varient beaucoup ; mais il paraît certain que « les statistiques officielles essaient par d'ingénieux subterfuges de diminuer le nombre réel des employés » (7). Nous

ne pensons donc pas dépasser la vérité en admettant les chiffres suivants : Armée 597.445 (recensement officiel de 1901), fonctionnaires civils rémunérés 757.678 (annexe au budget de 1910, chiffre modifié conformément aux observations de M. Faure) (1), fonctionnaires civils non rémunérés 460.000 (estimation de M. Faure) ; au total, 1.815.000 environ, soit 4,5 % de la population totale, ou 1 fonctionnaire ou collaborateur de l'État pour 22 habitants.

(1) Voir p. 181.

(2) *Journal des Économistes*, 15 octobre 1897.

(3) *Théorie juridique de la fonction publique*, p. 43.

(4) Voir *Recensement général de 1901*, 4^e volume, et *Album graphique*, p. 74.

(5) *Econom. français*, 11 août 1906, p. 191.

(6) Annexe au budget pour 1907.

(7) NÉZARD, *op. cit.*, p. 43 note.

(1) *Revue Polit. et Parlem.*, mai 1910, pp. 322 et suiv.

31. *Situation de la statistique administrative en 1920*

Rapport de Lucien March. Source : *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 12, 1930, pp. 9-12.

RAPPORT

du Directeur de la Statistique générale de la France
à Monsieur le Ministre du Travail.

Paris, le 20 février 1920.

MONSIEUR LE MINISTRE,

Le Conseil supérieur de Statistique a tenu sa dernière session au mois de juin 1912 ; le Bulletin n° 11, paru en 1913, contient le compte rendu de cette session et les rapports présentés.

Depuis 1912, non seulement il n'a pas été possible d'appeler le Conseil supérieur à reprendre ses délibérations, mais de plus, les événements ont déterminé l'interruption d'un grand nombre de travaux statistiques et d'enquêtes ; la guerre, les nécessités auxquelles ont dû faire face de nombreuses administrations, le manque de personnel, ont rendu très difficile le relevé régulier des faits statistiques les plus importants. De nombreux relevés devenaient d'ailleurs difficilement comparables aux résultats antérieurs, soit à cause du trouble que la guerre a provoqué dans les données fondamentales relatives à l'état de la population, soit à cause des changements survenus dans la nature des objets à dénombrer, soit à cause des lacunes que rendait malheureusement inévitable l'envahissement du territoire.

Aussi les statistiques proprement dites, dressées durant la guerre, sont-elles peu nombreuses, souvent incomplètes et parfois incertaines. L'Annuaire statistique, qui contient le résumé de toutes les statistiques importantes, n'a pu grouper, pour la période de guerre, un ensemble suffisant de statistiques même portant uniquement sur les départements non envahis. Le dernier volume qui se rapporte aux années 1916 à 1918 ne contient, sur les années de guerre, que peu de chiffres applicables seulement à l'ensemble du territoire sur lequel ils ont été recueillis. Par contre, il comporte un développement important des tableaux rétrospectifs internationaux.

Or, les raisons qui ont fait obstacle, durant la guerre, à la publication d'un bon nombre de statistiques subsisteront en partie pendant une certaine période de temps au moins. Le rétablissement de la vie normale dans les régions dévastées exigera plusieurs années sans doute. Les opérations liées au ravitaillement, aux secours exceptionnels, etc., les réglementations de circonstance, les troubles monétaires ne cesseront pas brusquement ; enfin l'insuffisance du personnel administratif peut entraver longtemps encore le recouvrement des documents statistiques.

Dans ces conditions, il est à craindre que beaucoup de services administratifs, éprouvant déjà de sérieuses difficultés à faire face à leurs travaux normaux, négligent les opérations d'ordre purement statistique et retardent les publications dont l'apparition, régulièrement attendue avant la guerre par le public, permettait à celui-ci de se rendre compte à la fois de la marche des services et des changements survenus dans les conditions vitales, économiques, sociales, financières du pays.

Il importe en conséquence de réagir contre une tendance qui serait funeste pour l'intérêt public, de ne point laisser plus longtemps interrompre la publication des statistiques qui sont nécessaires à tous ceux dont la mission, ou le légitime désir, est de suivre le mouvement de restauration des forces de notre pays, de comparer sa situation passée à sa situation présente et de fonder sur ce rapprochement des prévisions raisonnables.

Aussi, Monsieur le Ministre, votre prédécesseur a-t-il jugé opportun de procéder, par arrêté du 26 mars 1919, à la reconstitution du Conseil supérieur de statistique.

Institué en 1885, le Conseil supérieur a, en effet, pour mission de donner son avis, non seulement sur la nature et les procédés de statistique, mais encore sur les rapports à établir entre les services de statistique, sur les statistiques nouvelles, sur la coordination que comporte l'Annuaire statistique. Il comprend dans son sein, à côté d'hommes de science qui utilisent les statistiques, des délégués des différents Ministères; il a donc le pouvoir de provoquer la mise à jour des statistiques anciennes, et l'institution de statistiques nouvelles; il peut examiner les moyens d'obtenir par les voies les plus simples et les plus économiques le résultat cherché, en particulier les publications qu'il juge nécessaires. C'est ainsi par exemple, que le Conseil supérieur a déjà signalé aux Administrations les moyens qu'offrent les Services de la Statistique générale de la France pour opérer les dépouillements des documents dont elles disposent, ainsi que les calculs concutifs à ces dépouillements.

Pour donner une idée de l'étendue des questions sur lesquelles il y aurait lieu d'ap-
peler le Conseil à délibérer, je citerai les principales statistiques publiées avant la guerre,
en indiquant la dernière année à laquelle chacune d'elles se rapporte :

ADMINISTRATIONS. — STATISTIQUES.	DERNIÈRE ANNÉE.
<i>Agriculture :</i>	
Statistique agricole.....	1917
Caisses de crédit agricole.....	1913
<i>Commerce :</i>	
Statistique des primes à la construction des navires.....	1914
Statistique des primes à la Marine marchande.....	1914
Statistique des primes à la filature de la soie	1914
Annales du commerce extérieur.....	1913
Brevets d'invention et marques de fabrique.....	1917
<i>Finances :</i>	
Compte général de l'Administration des Finances.....	1913
Tableau du commerce et de la navigation	1916
Statistique des alcools.....	1917
Statistique des fabriques de sucre.....	1917
Opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations	1918
Statistique successorale.....	1913
Renseignements statistiques sur les Contributions directes.....	1918
Statistique de l'Enregistrement (successions, etc.)	1913
Statistique des Contributions indirectes.....	1917
Statistique des manufactures de tabacs et d'allumettes	1913
<i>Guerre :</i>	
Recrutement de l'armée.....	1915
Statistique médicale de l'armée	1911
Statistique médicale des troupes coloniales.....	1911
Tableau général de la justice militaire	1913
Tableau général de la justice maritime	1914
<i>Hygiène</i>	
Statistique sanitaire des villes.....	1914-1915
Statistique de la protection des enfants du premier âge.....	1909-1911
Statistique de la mortalité des enfants assistés	1911
Statistique des habitations à bon marché.....	1913

Instruction publique :

Statistique quinquennale de l'enseignement primaire	1906-1907
Constructions scolaires	1914
Compte des dépenses de l'instruction publique	1914-1915
Enseignement secondaire (lycées et collèges)	1914-1915
Enseignement supérieur	1915-1916
Enseignement technique et commercial	1914-1915

Intérieur :

Statistique financière des départements	1915
Statistique financière des communes.....	1914

Justice :

Compte de la justice criminelle	1913
Compte de la justice civile et commerciale	1913
Statistique pénitentiaire	1914-1916

Marine :

Statistique médicale de la Marine.....	1911
Statistique des Pêches	1912
Statistique des Naufrages	1911

Travail :

Statistique des caisses d'épargne ordinaires.....	1913
Statistique de la caisse nationale d'épargne	1917
Statistique des syndicats, etc.	1914
Statistique des grèves et coalitions.....	1913
Coopération, conventions collectives, placement	1914-1918
Statistique des sociétés de secours mutuels	1914
Inspection du travail.....	1912
Caisse nationale des retraites	1915
Retraites ouvrières et paysannes.....	1916
Institutions d'assistance	1913
Opérations des caisses d'assurances (vie, accidents)	1916
Mouvement de la population	1918
Recensement de la population	1911

Travaux publics :

Statistique de l'industrie minérale et des appareils à vapeur.....	1913
Inventaire des forces hydrauliques	1917
Statistique des chemins de fer et tramways.....	1913
Statistique de la navigation intérieure	1913

Le Conseil supérieur de Statistique tiendra sans doute à examiner les moyens de reprendre ces statistiques ou d'en hâter la publication. Peut-être réclamera-t-il des statistiques nouvelles ou suggérera-t-il des modifications aux statistiques anciennes

Il se référera en tout cas aux vœux qu'il a déjà émis relativement aux statistiques suivantes :

- Statistique hypothécaire;
- Statistique des émissions publiques et remboursements;
- Statistique des fonds et titres mobiliers;
- Statistique des successions;
- Statistique des ventes d'immeubles;
- Statistique de l'assistance et de la prévoyance sociales;
- Statistique de la mutualité.

Un champ très vaste s'offre ainsi à son activité. D'autre part, l'an prochain, il y aura lieu de reprendre les opérations du recensement quinquennal démographique et professionnel de la population, qui n'ont pu être exécutées en 1916. Ce sera l'occasion d'examiner s'il ne conviendrait pas de recommencer, durant la même année, les anciennes enquêtes de 1840 et 1860 relatives à la production des entreprises ainsi que les anciennes enquêtes sur les salaires industriels, dont la dernière remonte à la période 1891-96.

Il semble qu'après la période d'instabilité qui suit toujours les grands troubles politiques et sociaux, il serait utile de dresser un inventaire des forces actives du pays, de marquer par des chiffres précis le point de départ de la période de restauration et d'activité qui s'ouvre après la grande guerre. Sur ce point encore, le Conseil supérieur de Statistique fournirait d'utiles avis.

Dans une séance du 18 février 1920, la Société de statistique de Paris a émis un certain nombre de vœux tendant à la reprise et à l'amélioration des travaux statistiques: le Conseil supérieur de Statistique travaillera certainement, en ce qui le concerne, à satisfaire ces vœux. En conséquence, j'ai l'honneur de vous proposer, Monsieur le Ministre, de bien vouloir décider la convocation des membres du Conseil en vue d'une réunion qui pourrait se tenir, sous votre présidence, le mercredi 10 mars, à 14 h. 30, 127, rue de Grenelle.

L'ordre du jour serait fixé comme suit :

- 1° Examen des statistiques dont la publication a été interrompue ou ralentie pendant la guerre et des moyens de reprendre ces statistiques;
- 2° Examen des autres statistiques, relatives à la période de guerre, qui pourraient être utilement dressées;
- 3° Examen des recensements et statistiques à organiser en 1921;
- 4° Questions diverses.

Si vous approuvez ma proposition, je vous prie, Monsieur le Ministre, de bien vouloir revêtir ce rapport de votre signature.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de mon respectueux dévouement.

LUCIEN MARCH.

Approuvé :

Paris, le 1^{er} mars 1920.

Le Ministre,
JOURDAIN.

32. « *Problème des économies* » et « *problème des fonctionnaires* » en 1921

Source : Rapport n°3160 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922 par M. Maurice Bokanowski, Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 12 juillet 1921 [déposé à la Chambre le 30 septembre 1921], pp. 42, 45, 47, 49-51.

LE PROBLÈME DES ÉCONOMIES

On ne se rend point toujours clairement compte dans le public des obstacles que doit fatalement rencontrer une Commission parlementaire dans la recherche des économies possibles. Et peut-être ne saisit-on pas exactement les particulières difficultés de cette tâche à l'heure présente.

Lorsque les rapporteurs spéciaux des budgets des différents ministères eurent obtenu des réductions de dépenses dont le total s'élevait à 486 millions environ, cette compression venait s'ajouter à celles auxquelles s'était déjà livré le Gouvernement.

Celui-ci avait fait subir au budget des dépenses ordinaires et extraordinaires de 1922 une réduction de 1.567 millions par rapport à l'exercice 1921. Et, comme l'incorporation des dépenses de l'Alsace et de la Lorraine venait grossir de 132 millions et demi les dépenses du budget général ; comme les sommes consacrées à l'amortissement s'étaient augmentées de 400 millions ; comme les intérêts de la Dette publique s'étaient accrus de 1 milliard, le Gouvernement était en droit d'affirmer que c'était en réalité d'un total de 3 milliards en chiffres ronds que les dépenses avaient diminué d'un budget à l'autre.

Il faut d'ailleurs considérer que, sous réserve de changements profonds dans la machine administrative comme dans l'état de l'Europe et du monde, les économies réalisables ne sauraient jamais dépasser des limites assez étroitement tracées par la nature des choses.

(...)

volonté d'avoir des soldats parfaitement exercés, et de réduire, en même temps, dans des proportions notables, la durée du service.

Parmi les économies qui pourraient se payer cher, il faut citer celles qui seraient la conséquence d'une imprudente diminution du personnel de certaines administrations déjà surmenées et qui suffisent à peine à leur tâche, comme celle des Finances.

Les agents de cette administration sont écrasés par la tâche infiniment lourde que leur impose la fiscalité actuelle. Il n'est pas douteux que la réduction de leurs effectifs amènerait une diminution bien plus considérable du rendement des impôts, et que par conséquent elle coûterait à l'Etat beaucoup plus qu'elle ne lui rapporterait.

... des économies ruineuses : ce sont celles qui pour-

(...)

Le problème des dépenses publiques peut être posé de deux manières fort différentes quant à leurs principes et à leurs résultats.

On peut examiner les dépenses en fonction d'un état de choses donné, et rechercher les compressions qui sont possibles sans modifications profondes de cet état de choses.

On peut, au contraire, prendre pour point de départ des réformes radicales, et supposer réalisés tous les changements désirables dans l'organisation administrative du pays.

Il est bien clair que la première de ces méthodes ne permettra jamais que des compressions de dépenses relativement modestes.

La raison est facile à découvrir : il n'est guère vraisemblable ni même possible que des gaspillages évidents, que des superfétations brutales dans les services échappent longtemps à la vigilance de l'opinion et du Parlement.

Certes, la chasse aux abus, aux sinécures, aux dépenses somptuaires ne sera jamais menée avec trop d'énergie, et, dans l'intérêt de la moralité publique comme des finances de l'Etat, la recherche des économies ne pourra jamais être ni trop minutieuse ni trop ardente. Mais on comprend pourquoi, alors que les dépenses se chiffrent par milliards, les économies que l'on découvre ne ramènent jamais dans les caisses de l'Etat que des millions. C'est après un examen scrupuleux, en éliminant toutes les dépenses qui ne leur étaient pas démontrées strictement indispensables et en ne négligeant ni les milliers ni les centaines de francs, que les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances étaient arrivés à diminuer de 486 millions le budget des dépenses.

(...)

LE PROBLÈME DES FONCTIONNAIRES

Toutefois, s'il est téméraire de vouloir dès à présent calculer toutes les économies possibles, il convient de préciser les directions dans lesquelles devra s'orienter le plus vigoureux effort d'économie.

Le problème des fonctionnaires, de leur nombre et du rendement de leur travail est sans doute à cet égard le plus pressant. Les états que nous avons tenu à faire figurer aux premières pages de ce rapport permettront d'en mesurer toute l'ampleur.

De la lecture de ces tableaux (qui ne tiennent pas compte des services d'Alsace et de Lorraine) il se dégage cette constatation à la fois surprenante et désolante, qu'après la suppression de 42.000

fonctionnaires proposée pour le budget de 1922 par le Gouvernement, il subsistera un nombre de fonctionnaires supérieur de 147.000 à celui de 1914.

Vainement on ferait valoir que le nombre des fonctionnaires a dû s'accroître du fait de la création de ministères ou de services nouveaux, comme les Ministères des Pensions et des Régions libérées. L'argument n'est point convaincant, puisque l'on trouvera des fonctionnaires en surnombre dans des services et des ministères qui existaient avant la guerre, et dont les fonctions ne se sont guère modifiées depuis 1914.

Il reste, d'ailleurs, qu'un pays dont la population a diminué et dont les charges fiscales se sont accrues ne saurait tolérer que le nombre de ses fonctionnaires ait augmenté dans de pareilles proportions.

La diminution progressive et rapide du corps des fonctionnaires de l'État sera la tâche urgente des prochains budgets.

Il faudra, pour que ce travail nécessaire s'accomplisse, que le Gouvernement et le Parlement sachent se défendre contre des sollicitations pressantes et des plaintes éloquentes. Il leur faudra à cette fin aiguïser le sens de leur responsabilité envers la nation tout entière et se pénétrer de l'importance capitale de la réduction du nombre des fonctionnaires.

Car il ne s'agit pas seulement de décharger le budget de l'État, mais encore et surtout de multiplier le rendement du travail national, en rendant à l'activité libre et féconde des énergies productrices. La diminution de l'effectif des fonctionnaires restituera à l'agriculture, à

l'industrie et au commerce des intelligences et des initiatives qu'ils sauront pleinement utiliser.

Car c'est merveille de voir comment les mêmes fonctionnaires dont l'activité donne lieu à tant de critiques et d'ironies sont appréciés pour leur conscience et leur valeur professionnelle et recherchés par le commerce et l'industrie. Il n'y a pas de meilleure démonstration du profit que pourrait tirer l'économie nationale tout entière d'une organisation administrative rajeunie et simplifiée, qui permettrait de libérer des milliers d'hommes d'élite actuellement emprisonnés dans le réseau paralysant des règlements et des routines administratives.

Nous sommes de ceux qui apprécient hautement, pour le voir souvent à l'œuvre, notre corps de fonctionnaires. Pour cette raison, précisément, nous souhaitons que toutes ces forces vivantes donnent enfin leur plein rendement.

... par exemple, que la multiplication des degrés et

enfin leur plein rendement.

Nous pensons, par exemple, que la multiplication des degrés et des rouages de contrôle coûte souvent plus cher à l'État qu'elle ne lui rapporte, lorsqu'elle aboutit à immobiliser des centaines et des milliers d'heures de travail hautement qualifié pour obtenir des redressements d'importance souvent minime. La grande loi économique du rendement non proportionnel se vérifie ici brutalement et paraît avoir été vraiment oubliée.

Nous pensons également que la multiplication du personnel, dans les administrations de l'État comme d'ailleurs dans beaucoup de services des chemins de fer et dans nombre d'administrations privées, résulte d'une application inintelligente et inexacte de la loi limitant à huit heures la journée de travail.

Il ne saurait être question, ici, de discuter le principe de cette réforme sur laquelle s'est faite l'unanimité du Parlement. Mais il est permis de dire que l'on n'applique point la loi de huit heures dans sa lettre, ni dans son esprit, lorsque l'on aboutit à confondre les heures de présence avec les heures de travail effectif, et surtout lorsque, par un paradoxe étrange, certains employés de l'État arrivent à ne plus travailler que sept heures par jour.

Il y a là un abus, qui, fâcheux en tout temps, devient intolérable à l'heure présente.

La richesse d'une nation, on ne le dira jamais assez, n'est point faite avant tout des ressources de son sol et de son sous-sol; elle n'est point principalement fonction de son encaisse-or: elle est faite du nombre et de la qualité des heures de travail de ses citoyens. Tout ce qui contribue à accroître le rendement de ses heures de tra-

vail augmente la richesse de la nation; tout ce qui tend à les diminuer appauvrit un peuple. La France ne se relèvera des ruines de la guerre que si les Français comprennent tous que leur intérêt et leur devoir est de tirer pleinement parti pour la production de leurs capacités physiques et intellectuelles.

Cette considération du rendement maximum des forces de la nation nous amène naturellement à un examen de la question des monopoles et des régies.

33. Effectif des fonctionnaires, agents et ouvriers de l'État en 1914, 1921 et 1922

Source : Rapport n°3160 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922 par M. Maurice Bokanowski, Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 12 juillet 1921 [déposé à la Chambre le 30 septembre 1921], pp. 19-20.

MINISTÈRES ET SERVICES.	NOMBRE DES FONCTIONNAIRES, AGENTS ET OUVRIERS DE L'ÉTAT								
	EN SERVICE						PRÉVUS		
	Au 1 ^{er} juillet 1914			Au 1 ^{er} janvier 1921			Au 1 ^{er} janvier 1922		
	Titulaires.	Auxiliaires, temporaires ou permanents.	Ouvriers.	Titulaires.	Auxiliaires, temporaires ou permanents.	Ouvriers.	Titulaires.	Auxiliaires, temporaires ou permanents.	Ouvriers.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Finances.....	48.923	1.782	20.355	58.222	8.824	24.642	61.482	11.929	23.352
Justice (Services judiciaires) ..	10.509	"	"	10.144	24	"	9.874	16	"
Justice (Services pénitentiaires)	4.043	"	"	4.039	"	"	4.037	"	"
Affaires étrangères.....	891	213	40	1.015	751	19	1.023	594	19
Intérieur.....	1.789	5	18	2.127	397	18	2.167	372	18
Guerre.....	3.616	890	19.165	4.594	17.480	37.526	4.620	15.941	36.338
Marine.....	3.783	840	35.139	3.793	864	34.788	3.697	814	33.339
Instruction publique.....	143.433	2.625	7	143.554	3.118	37	146.113	3.378	37
Beaux-Arts.....	1.560	476	78	1.538	542	78	1.517	480	88
Enseignement technique.....	1.378	180	247	1.460	198	498	1.587	113	498
Commerce.....	528	20	"	563	30	"	507	76	"
Ravitaillement.....	"	"	"	3	604	"	"	"	"
Liquidation des stocks.....	"	"	"	"	4.002	"	"	1.234	"
Travail.....	1.004	504	3	958	606	3	917	620	3
Colonies.....	1.239	38	9	1.184	58	9	1.109	10	9
Agriculture.....	7.865	530	"	9.694	620	"	9.670	332	"
Travaux publics.....	19.745	132	"	19.137	397	"	19.118	192	"
Mines.....	306	12	"	"	"	"	"	"	"
Postes.....	111.814	1.503	8.139	140.139	8.261	10.055	140.662	5.500	10.045
Ports, Marine march. et Pêches.	1.284	99	"	1.324	506	"	1.282	191	2
Aéronautique.....	82	23	"	705	756	448	371	580	645
Régions libérées.....	"	"	"	133	16.962	29.546	132	13.164	"
Pensions.....	33	1	"	136	13.688	650	137	11.694	600
Hygiène.....	"	"	"	957	49	1	971	28	"
Monnaies et médailles.....	68	"	325	69	"	371	78	"	432
Imprimerie nationale.....	171	"	1.478	170	"	1.844	170	"	1.867
Légion d'honneur.....	341	"	"	349	40	"	349	40	"
Poudres et salpêtres.....	109	157	7.485	109	446	5.922	109	428	5.765
Ecole centrale.....	123	"	"	124	"	"	124	"	"
Chemin de fer et port de la Réunion.	573	130	"	516	150	"	516	150	"
Chemins de fer de l'Etat.....	56.614	4.405	13.034	67.242	11.880	20.165	70.724	*3.148	21.825
Caisse nationale d'épargne.....	1.342	48	"	989	21	"	1.008	21	"
Caisse des invalides.....	"	"	"	"	"	"	"	"	"
Totaux.....	423.166	14.613	105.492	475.037	91.269	166.620	484.571	71.485	134.832
Les chiffres de la Caisse des invalides ont été compris avec ceux de la Marine marchande									
En 1914 : 543.271			En 1921 : 732.926			En 1922 : 690.938			
Différences entre 1914 et 1922 :									
Titulaires.....							+ 61.405		
Auxiliaires.....							+ 56.872		
Ouvriers.....							+ 29.390		
							+ 147.667		

DIFFÉRENCES entre 1921 et 1922			EXPLICATIONS DES DIFFÉRENCES.
Titulaires. 11	Auxiliaires, temporaires ou permanents. 12	Ouvriers. 13	
+ 3.260	+ 3.105	- 1.290	<i>Titulaires et auxiliaires.</i> — Créations d'emplois effectuées en 1921 et prévues pour 1922. — Ces créations sont la conséquence, d'une part, de la mise en application des mesures fiscales contenues dans la loi du 25 juin 1920; d'autre part, de l'installation de nouveaux services et de l'extension des services déjà existants.
- 270	- 8	"	<i>Ouvriers.</i> — Diminution en raison de l'accroissement des machines dans l'Administration des manufactures de l'Etat.
- 2	"	"	Suppression des postes de magistrats (application de la loi du 28 avril 1919). — Suppression d'emplois auxiliaires.
+ 8	- 217	"	Suppression de 2 emplois de rédacteur.
40	- 25	"	Réorganisation des services.
+ 26	- 1.539	- 1.188	<i>Idem.</i>
- 96	- 50	- 1.449	Réduction du personnel permanent. — Licenciement du personnel auxiliaire.
+ 2.559 a)	+ 260 b)	"	Réduction progressive des effectifs.
			a) Créations d'emplois autorisées par la loi de finances..... + 2.336
			Création d'un cadre des maîtres d'internat..... + 1.153
			Diverses autres créations d'emplois..... + 81
			Suppression de postes dans l'enseignement primaire..... - 1.011
			<u>+ 2.559</u>
			b) Diverses créations d'emplois.
- 21	- 62	+ 10	Réorganisation de services.
- 127	- 85	"	Réorganisation de services et créations d'emplois.
- 56	+ 46	"	Réorganisation de services.
- 3	- 604	"	Suppression du service.
"	- 2.768	"	Réduction progressive des effectifs.
- 41	+ 14	"	Compression d'effectifs. — Renforcement du personnel auxiliaire du service de la statistique de la France (Dépouillement du recensement quinquennal).
- 75	- 43	"	Compression d'effectifs et suppression d'auxiliaires temporaires.
- 24	+ 212	"	Réorganisation de services.
- 69 a)	- 205 b)	"	a) Création d'un bureau pour le service des forces hydrauliques..... + 15
			Suppression d'emplois..... - 84
			<u>- 69</u>
			b) Licenciement des auxiliaires et suppression des services.
+ 523	- 2.761	- 40	Créations d'emplois de titulaires. — Licenciement d'auxiliaires. — Suppression d'emplois d'ouvriers.
- 42	- 315	+ 2	Réorganisation des services.
+ 166	- 176	+ 197	Remplacement du personnel militaire par du personnel civil. — Licenciement d'auxiliaires. — Développement du service de la navigation aérienne.
- 1	- 3.798	- 29.546	Compression des effectifs et suppression des travaux d'Etat.
+ 1	- 1.994	- 50	Diminution de l'importance de divers services.
+ 14	- 21	- 1	Transformation d'un certain nombre d'emplois d'auxiliaires en emplois de titulaires.
+ 9	"	+ 61	Fabrication des jetons-monnaie.
"	"	+ 23	Vacances dans les cadres non encore pourvues en 1921.
"	"	"	"
"	- 18	- 157	"
"	"	"	"
+ 3.482	- 8.732	+ 1.660	Nombre d'auxiliaires employés dans les gares, bureaux et chantiers d'une façon à peu près permanente.
+ 19	"	"	Diminut., par suite de nominat., des vacances existant dans le pers. titul. et licenciement progressif des auxil.
pour 28 titulaires et 6 auxiliaires en 1922.			Conséquence de la création de six nouvelles succursales.
+ 9.534	- 19.784	- 31.738	"
	- 41.938		
Différences entre :			
1914 et 1922.....		+ 127.667	
1921 et 1922.....		- 41.938	

La réduction du nombre des fonctionnaires

Au cours du débat de mardi à la Chambre sur les crédits supplémentaires, M. Bonnet, député de Paris, a développé d'intéressantes considérations, qui méritent d'être soulignées, sur l'exécution de la récente décision prise par le Parlement relativement à la réduction du nombre des fonctionnaires.

Je rappelle d'abord, dit M. Bonnet, que, au cours de l'année 1921, le gouvernement a supprimé 41 000 auxiliaires de l'Etat.

La loi de finances de 1922 a décidé que 50 000 fonctionnaires et agents rétribués en tout ou partie par l'Etat seront supprimés au cours de l'année 1922. Plusieurs de nos collègues avaient proposé que ce chiffre de 50 000 fût élevé à 100 000 et que d'ici le 1^{er} janvier 1921 le nombre des fonctionnaires de l'Etat fût ramené à ce qu'il était avant le 1^{er} août 1914.

La loi de finances de 1922 a stipulé en outre que « la répartition entre les divers services des réductions à opérer sera fixée par un décret contre-signé par le président du Conseil et par le ministre des Finances et inséré au Journal Officiel dans le mois suivant la promulgation de la présente loi ». Ce décret n'est

pas encore paru et je demande à M. le ministre des Finances s'il paraîtra prochainement.

Le rapport supplémentaire de M. Bokanowski sur la loi de finances a fait cette déclaration caractéristique :

« La diminution progressive et rapide du corps des fonctionnaires sera la tâche urgente des prochains budgets. »

Pour la conduire à bonne fin, il faut d'abord savoir combien il y a en France de fonctionnaires et agents rétribués en tout ou partie par l'Etat et combien ils coûtent au Trésor. Or, personne ne le sait : ni le gouvernement, ni le Parlement. J'ai recherché des textes et comparé des chiffres. Cette tâche obscure et ingrate offre du moins l'avantage de vous apporter des éléments essentiels d'appréciation.

Cette question des fonctionnaires préoccupe depuis longtemps le Parlement. On s'était souvenu plaint de n'en pas connaître le nombre ; on constatait seulement qu'ils étaient de plus en plus nombreux et coûtaient de plus en plus cher.

En 1904, la Commission du budget a voulu satisfaire à des réclamations légitimes et y voir clair. Au rapport général de M. Pierre Naudin sur le projet de loi de finances de 1905, il est dit à l'Etat que « tous les différents ministères produiront, en même temps que chaque projet de budget, un état présentant, au 1^{er} janvier précédent, les fonctions de toutes natures rétribuées en tout ou partie sur le budget de l'Etat ».

A la séance du 8 mars 1905, on a demandé d'ajouter à l'état de toutes les fonctions rétribuées sur le budget de l'Etat « et sur les budgets des départements et des communes ». L'addition a été ordonnée après cette observation du rapporteur général : « Il nous est absolument indispensable d'avoir la statistique de ces emplois. »

Le nombre des fonctionnaires

Les divers ministres des Finances ont publié cet état dans les projets du budget de 1908 à 1914. Nous y puisons de précieux renseignements qui nous démontrent que s'imposent des mesures plus hardies encore que celles proposées par la Commission du budget.

L'Etat annexe au rapport général de M. Bokanowski spécifie : « Nombre de fonctionnaires, agents et ouvriers de l'Etat, 523 271 au 1^{er} juillet 1914; 732 926 au 1^{er} janvier 1921; 600 938 au 1^{er} janvier 1922. Soit, en 1922, 147 667 de plus qu'en 1914. »

On pourrait croire que ce chiffre de 690 938 dénombre avec exactitude les fonctionnaires, agents et ouvriers de l'Etat au 1^{er} janvier 1922. Il n'en est rien. On a distraît de cette statistique les receveurs buralistes, les officiers et sous-officiers et divers portés comme fonctionnaires au projet de budget de 1914.

Le rapport de M. Bokanowski donne 543 271 en 1914, non compris les 147 667 en plus en 1922, tandis que le projet de budget de 1914 en compte 666 389 auxquels il faut ajouter les 147 667 en plus en 1922. Nous aurions donc, en 1922, 814 056 fonctionnaires et agents rétribués en tout ou partie par l'Etat.

Mais ce total ne précise en rien le nombre des fonctionnaires dont nous sommes pourvus. Il faut y ajouter les fonctionnaires et les agents rétribués par les départements, les communes, les colonies et pays de protectorat et les établissements publics ; leur nombre s'élevait à 410 403 au 1^{er} janvier 1913 et a certainement augmenté depuis.

D'après l'état publié au projet de budget de 1914, nous possédons au 1^{er} janvier 1913 :

666 389 fonctionnaires et agents rétribués en tout ou partie par l'Etat et 410 403 autres dont 62 613 rétribués par les départements, 224 587 rétribués par les communes, 40 671 rétribués par les colonies et pays de protectorat et 35 632 rétribués par les établissements publics. Soit un total de 4 076 792 auxquels il faut ajouter les 147 667 figurant en plus en 1922 au budget de l'Etat d'après le rapport de M. Bokanowski. Soit, au 1^{er} janvier 1922, un total de 1 224 459, non compris les nouveaux fonctionnaires et agents embauchés depuis le 1^{er} janvier 1913 par les départements et les communes, et personne ne doutera que leur nombre soit élevé.

C'est donc au minimum, au 1^{er} janvier 1922, une formidable armée de 1 224 459 fonctionnaires et agents au service de l'Etat, des départements et des communes. C'est beaucoup, c'est même beaucoup trop, surtout si l'on veut bien considérer que la population de nos départements a passé de 30 602 258 habitants recensement du 5 mars 1911 à 37 499 304 (recensement du 6 mars 1921). Soit, en 1921, 2 104 975 habitants de moins qu'en 1911.

Et ce qui caractérise la gravité de l'état démographique de la France à la suite de la guerre, c'est que la diminution de ces 2 104 975 habitants porte principalement sur la population adulte masculine, valide et productrice, et surtout sur la population rurale où devrait se reconstituer constamment le capital humain du pays.

Le constant accroissement

Il me reste un dernier renseignement à fournir à la Chambre pour lui montrer la nécessité de mesures vigoureuses et de réformes hardies. Depuis 1907, l'augmentation du nombre des fonctionnaires et agents a été constante et considérable, et a comporté un accroissement régulier et sensible de la dépense pour les traitements, les indemnités, les salaires et les pensions.

Chaque projet de budget de 1908 à 1911 a publié l'état, au 1^{er} janvier de l'année précédente, des fonctionnaires et agents rétribués en tout ou en partie par l'Etat, par les départements ou les communes.

Au 1^{er} janvier 1907, leur nombre s'élevait au total à 870 580 dont 608 511 rétribués par l'Etat et 262 078 par les départements ou les communes.

Au 1^{er} janvier 1913, au total 1 076 792 fonctionnaires et agents, dont 666 389 rétribués par l'Etat et 410 403 par les départements, les communes, les colonies et pays de protectorat et les établissements publics.

Soit du 1^{er} janvier 1907 au 1^{er} janvier 1913, en six années, une augmentation de 206 203 fonctionnaires et agents divers.

Lesquels seront supprimés ?

La réforme nécessaire

La diminution réclamée par la loi de finances atteindra exclusivement une partie des 147 667 titulaires, auxiliaires ou ouvriers enrôlés depuis 1914 dans les services créés par l'Etat pour la liquidation de la guerre. Mais les autres, les 666 389 fonctionnaires et agents de l'Etat et les 410 403 fonctionnaires et agents des départements et communes ?

Il importe d'en restituer une partie à l'agriculture, au commerce et à l'industrie ; mais on ne le fera pas en prenant une décision théorique et en fixant un chiffre arbitraire et je suis convaincu qu'il sera impossible au gou-

vernement d'opérer une réduction automatique du personnel.

Si l'on s'agit seulement de supprimer les employés auxiliaires, on ne doit pas perdre de vue qu'on a établi un statut pour ce personnel au ministère de la Guerre et dans d'autres ministères. Son renvoi n'est pas toujours plus aisé que pour les autres catégories de fonctionnaires.

Et, cependant, Messieurs, l'intérêt primordial de la nation exige une diminution sensible des frais généraux de l'Etat et une réduction considérable du nombre des fonctionnaires. Pour y parvenir, il n'est qu'un moyen : opérer hardiment la réforme de nos lois organiques et constitutionnelles, modifier profondément les lois, décrets, arrêtés et règlements que les fonctionnaires ont mission de faire appliquer et en vertu desquels ils existent. Le contribuable sera en même temps délivré du joug de formalités excessives qui prennent son temps et son argent.

Cette opération, qui s'appelle « simplification des formalités administratives », se rattache étroitement à la « décentralisation ».

Pour l'entreprendre avec profit et la mener à bonne fin, deux premières conditions sont nécessaires :

1^o Obtenir le concours de tous les fonctionnaires aux divers degrés de la hiérarchie pour réaliser cette vaste réforme. Leur zèle professionnel, leurs capacités et leur probité nous sont connus. Ils ne refuseraient certes pas de préciser les simplifications à apporter à leurs services, les suppressions d'emploi et les économies à pratiquer, si l'on récompensait les avis les plus judicieux et si on affectait une partie de ces économies à améliorer la situation des fonctionnaires et agents conservés à leurs postes.

2^o Connaître exactement le nombre des fonctionnaires et agents rétribués en tout ou partie par l'Etat, les départements et les communes.

C'est à M. le ministre des Finances que je m'adresse pour que le Parlement possède ces renseignements. Nul plus que moi n'apprécie son activité, son labeur et son dévouement et je le prie de bien vouloir me dire qu'il veillera désormais à l'application de la décision prise en 1905 et 1906 par la Chambre et dont la guerre avait suspendu l'exécution. Je lui en rappelle les termes :

« Tous les différents ministères produiront, en même temps que chaque projet de budget, un état présentant au 1^{er} janvier précédent les fonctions de toute nature rétribuées en tout ou partie sur le budget de l'Etat et sur les budgets des départements et des communes. »

Messieurs, je suis convaincu que cette sage mesure, ordonnée il y a dix-sept ans par la Chambre et suspendue par la guerre, recevra votre approbation unanime.

35. Conditions de licenciement des fonctionnaires en 1922

Source : CAEF, Fonds Cabinets, 1A387

PARIS, le 16 Novembre 1922.

Cher Monsieur,

Je m'empresse de répondre aux questions que vous avez bien voulu me poser au sujet du licenciement des fonctionnaires.

Comme premier élément d'information, je vous communique ci-joint, une liste donnant par Ministère pour chacun des trois premiers trimestres de 1922 le nombre des fonctionnaires licenciés.

J'aurais voulu pouvoir vous donner la décomposition exacte de ces agents en agents titulaires ou agents temporaires; mais cette classification n'existe pas dans nos dossiers et je pense que les indications générales que je vais vous donner vous suffiront.

Parmi les agents licenciés, il y a une incontestable majorité d'agents temporaires, les gros chiffres concernant les Régions Libérées, les Comptes spéciaux, les Pensions appartiennent tous à cette catégorie, il en est de même des agents des chemins de fer de l'Etat et des Postes et Télégraphes. Pour tous les agents temporaires le licenciement a été fait dans des conditions variant suivant

Monsieur André TERLINDEN,
 Chef-Adjoint du Cabinet du Ministère des Finances
 Bruxelles.

les ministères, quelquefois le contrat de travail prévoyait une indemnité de licenciement qui a été alors accordée, plus souvent le contrat ne prévoyait qu'un préavis et ainsi le licenciement n'a occasionné aucune charge exceptionnelle pour l'Etat.

Les licenciements du personnel de la guerre concernaient aussi presque exclusivement des ouvriers temporaires des Etablissements industriels de l'Etat.

En ce qui concerne les agents titulaires, deux catégories distinctes doivent être envisagées d'une part, ceux qui sont des fonctionnaires au sens habituel de ce mot; les licenciements en ce qui les concernent ont porté d'une manière générale que sur des agents qui avaient atteint l'âge de la retraite et qui ont pu être ainsi rendus à la vie civile sans aucune disposition particulière, c'est ainsi par exemple qu'ont été mis à la retraite de nombreux Juges de Paix, des Instituteurs en excédents, des cantonniers etc... Bien entendu les agents ainsi retirés n'ont pas été remplacés dans les cadres et c'est ainsi qu'ont été obtenues sur les effectifs l'économie désirée.

Une deuxième catégorie d'agents titulaires ne peut être appelée fonctionnaire que par une extension un peu abusive de ce mot. Il s'agit en réalité d'ouvriers titulaires de certaines administrations de l'Etat. C'est notamment le cas en ce qui concerne les agents du Ministère

des Finances, nous aurons licencié avant la fin de l'année 1600 ouvriers titulaires des Manufactures de l'Etat. L'opération n'a pas été sans soulever de sérieuses difficultés, en droit le statut de ces ouvriers permettait de les mettre à la retraite au bout d'un certain nombre d'années de service et à un certain âge; mais en fait l'habitude était de dépasser largement les limites visées par la loi et ainsi les ouvriers se considéraient comme ayant une espèce de droit acquis à rester en fonction jusqu'à un âge avancé.

Pour satisfaire aux dispositions légales concernant ces licenciements nous avons passé outre aux habitudes et admis d'office à la retraite 1600 agents qui avaient dépassé la limite visée par la loi. Les Associations professionnelles arguant une sorte de préjudice causé aux agents retirés de la sorte nous ont demandé des indemnités de licenciement, nous les avons refusées et jusqu'ici nous avons pu tenir la position.

En ce qui concerne la Marine, le problème était analogue, les agents licenciés sont des ouvriers titulaires des arsenaux de la Marine, ceux-ci par application d'une disposition ancienne du contrat de travail, disposition qui en fait n'avait jamais été appliquée parce que des licenciements de ce genre n'avaient jamais été opérés ont obtenu une indemnité de licenciement. En ce qui concerne ce personnel ouvrier titulaire de la Marine, le problème reste posé

et fera l'objet nécessairement de débats au Parlement à l'occasion du projet de loi portant suppression de certains arsenaux, un article du dit projet de loi prévoit en effet pour le personnel ouvrier qui se trouvera atteint par ces suppressions des retraites professionnelles anticipées dans des conditions à déterminer.

En résumé, il n'a été pris pour effectuer les licenciements de 50.000 fonctionnaires prévus par la loi aucune disposition spéciale concernant les statuts des fonctionnaires proprement dits nous avons pu exécuter le programme imposé par le Parlement en faisant porter principalement les réductions d'une part, sur les temporaires d'autre part, sur le personnel ouvrier titulaire.

J'espère mon cher Collègue, que ces quelques indications répondent à vos desiderata et je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments très cordialement dévoués en vous priant de me rappeler au bon souvenir de M. GUT.

36. Deux exemples parmi les débats sur l'application par le gouvernement d'une compression de 50 000 postes réclamée par le Parlement en 1922

1. Source : Deuxième séance du mercredi 6 décembre 1922, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 7 décembre 1922, p. 3887-3888.

M. le ministre de l'instruction publique. Le législateur, en prescrivant la suppression de 50.000 fonctionnaires n'aurait visé que certaines catégories d'agents, ou plus tôt certaines catégories d'emplois, notamment ceux qui avaient été créés à l'occasion de la guerre.

M. Adrien Dariau, président de la commission des finances. C'est très exact.

M. le ministre de l'instruction publique. La mesure n'aurait été prise, en tout cas, que pour certains dignitaires élevés de certaines hiérarchies administratives. A la commission des finances, on m'a même dit qu'elle se proposait surtout d'atteindre certains membres de la hiérarchie militaire.

M. Alexandre Varenne. On ne vous a pas dit cela à la commission des finances.

M. le président de la commission. Aucunement.

M. le ministre de l'instruction publique. C'est donc que je me suis trompé. D'ailleurs, je suis de ceux — et ce n'est pas une force — qui se persuadent volontiers, dans un débat public ou privé, qu'ils n'ont pas fatalement raison.

Vous me dites que je me suis trompé, quant aux fonctionnaires militaires : je retire ce que j'en ai dit...

M. Alexandre Varenne. On a parlé des fonctionnaires civils.

M. le ministre de l'instruction publique. ... Et je maintiens que les objections que l'on m'a faites sur les autres points, se ramènent à ceci : vous n'avez pas compris notre pensée, nous n'avions en vue ni les fonctionnaires de l'enseignement, ni, d'une façon plus générale, ces petits fonctionnaires dont il serait excessif de prétendre qu'ils ne seront jamais assez nombreux, mais dont on s'accorde volontiers à reconnaître qu'ils sont les plus intéressants.

M. Joseph Patureau-Mirand. Ni les ouvriers dont le travail est pour l'Etat une source de revenus !

M. le ministre de l'instruction publique. Je me suis donc reporté aux travaux préparatoires de l'article 77 de la loi de finances de l'année dernière. Je n'ai rien trouvé, qui m'apportât quelque lumière, dans le rapport général.

Quant au débat devant la Chambre, il se ramène essentiellement à ceci :

M. Victor Constant avait déposé un amendement, aux termes duquel il demandait que les suppressions projetées fussent limitées aux emplois créés pendant la guerre. Un débat assez long s'engagea et, sur les objurgations du Gouvernement conjuguées avec celles de la commission des finances, l'honorable député retire son amendement.

Et voilà un épisode législatif qui n'emporte pas précisément la preuve que nous ayons l'intention de limiter réellement aux emplois créés du fait de la guerre, les suppressions ordonnées.

Ne trouvant rien de significatif dans les travaux préparatoires, je me suis reporté au texte lui-même, tout simplement.

On en a beaucoup parlé. Chacun a dit ce qu'il avait entendu y mettre. Peut-être, le plus simple est-il de voir ce qui s'y trouve écrit.

Voici l'article 77 de la loi du 31 décembre 1921 :

« L'effectif total des personnels civils de tous ordres... »

M. Alexandre Varenne. Le mot « civils », vous le voyez, est dans le texte.

M. le ministre de l'instruction publique. Nous sommes d'accord.

« ...rémunérés sur le budget de l'Etat, sur les budgets annexes et sur les budgets des établissements publics nationaux devra être diminué, en plus des réductions opérées au projet du budget de 1922, de 50.000 unités au cours de l'année 1922.

« Cette réduction commencera dès la mise en vigueur de la présente loi pour être

poursuivie sans interruption de manière à s'achever le 31 décembre 1922.

« La répartition entre les divers services des réductions opérées sera fixée par un décret contresigné par le président du conseil et par le ministre des finances et inséré au *Journal officiel* dans le mois suivant la promulgation de la présente loi. »

Je ne doute pas des intentions de ceux de nos honorables collègues qui ont pris soin de nous dire le sens qu'ils avaient donné à la loi. Je sais maintenant ce qu'ils ont voulu dire en votant l'article 77 de la loi de finances ; mais le Gouvernement ne pouvait que s'en tenir à ce qui était dit dans le texte qu'ils ont voté.

Ma conclusion est bien simple. N'y voyez ni ironie ni amertume. Il peut nous arriver, à tous, d'écrire des textes législatifs peu clairs, qui prêtent à des commentaires. Celui-ci est d'une clarté que je me garderais bien de dire exceptionnelle (*Sourires*), mais il est d'une clarté à décourager toute tentative d'interprétation. (*Très bien! très bien! sur divers bancs.*)

Quand on veut distinguer des catégories et définir limitativement les personnels où des suppressions seront accomplies, on n'écrit pas : « ...l'effectif total des personnels civils de tous ordres rémunérés sur le budget de l'Etat. »

Tout législateur a le droit de se repentir de son œuvre. Le Créateur s'est bien repenti de la sienne (*Sourires*), mais il l'a rectifiée.

Si le législateur se repent, qu'il efface ou qu'il abroge ce qu'il a prescrit. Ce qui est impossible, c'est qu'une explication de vote, proposée en un après la promulgation de la loi, ait la même valeur et la même importance que celle qui a été formulée au moment d'adopter ou de rejeter le texte. Les travaux préparatoires, c'est ce qui précède la loi.

Une telle disposition ne pouvait s'écarter que par une répartition proportionnelle des suppressions prévues entre les différents ministères, entre la totalité des administrations publiques.

M. Binet. Pas du tout.

M. Alexandre Varenne. Nullement. Savez-vous même ce que l'on dit ?

M. le ministre de l'instruction publique. Je le sais.

M. Alexandre Varenne. On dit que les administrations publiques ont supprimé, de préférence, des fonctions utiles, parce qu'elles avaient bien qu'on serait contraint de les rétablir, et qu'elles ont conservé les inutiles. (*Applaudissements à gauche, à l'extrême gauche et sur divers bancs.*)

M. Regaud. C'est tout à fait exact.

M. le ministre de l'instruction publique. La Chambre sait quelle procédure a été suivie.

Une commission fut constituée au ministère des finances, sous la présidence de M. le procureur général près la cour des comptes, et elle a négocié avec les divers départements ministériels sur le contingent de suppressions que chacun devrait accepter.

J'ai été représenté dans ces négociations et auprès de cette commission par l'honorable directeur de l'enseignement primaire. Je n'ai pas besoin de dire avec quelle conscience et avec quelle énergie M. Lapie a défendu les intérêts du personnel qui lui est confié. (*Très bien! très bien!*)

On nous a imposé la suppression de 1.600 postes d'instituteurs.

Il reste à savoir si, à l'intérieur de son département ministériel et en répartissant, à son tour, à travers les départements, ce contingent de sacrifices, le mi-

nistre n'aurait pas commis quelque faute qui pût maintenant lui être reprochée.

L'opération, vous le voyez, est à quatre temps ou à quatre degrés : le Parlement ordonne la suppression de 50.000 fonctionnaires ; la commission, présidée par M. Maurice Bloch, distribue le sacrifice entre les départements ministériels...

M. Marcel Plaisant. Pourquoi entre eux tous ?

M. le ministre de l'instruction publique. ...le ministre de l'instruction publique donne des instructions à ses inspecteurs d'académie pour réaliser, dans chaque département, les suppressions prévues ; dans le département, enfin, l'inspecteur d'académie procède à ces suppressions.

M. Binet. Et les suppressions entraînent des protestations.

M. le ministre de l'instruction publique. Naturellement.

M. le président de la commission. Voulez-vous me permettre de présenter une observation ?

M. le ministre de l'instruction publique. Certainement.

M. le président de la commission. Il est regrettable que, lorsque la commission présidée par l'honorable M. Maurice Bloch a fait au Gouvernement des propositions tendant à répartir entre les différents départements ministériels la réduction de 50.000 fonctionnaires et agents de tous ordres, le ministère de l'instruction publique n'ait pas, avant de consentir la suppression de 1.600 instituteurs, demandé à la commission des finances quelle interprétation il convenait de donner à l'article 77 de la loi de finances du 31 décembre dernier. (*Mouvements divers.*)

M. Gilbert Laurent. La commission des finances prend là une grosse responsabilité.

M. le président de la commission. Je m'explique.

La commission des finances, examinant le projet de budget de 1922, avait été frappée de ce fait que le nombre des agents de l'Etat avait été accru, au cours de la guerre, de plus de 148.000 unités.

Dans quel esprit la commission des finances a-t-elle proposé à la Chambre l'article 77 qui prévoit la suppression de 50.000 agents de tous ordres ?

Elle entendait que l'opération portât, tout d'abord et principalement, sur les nouveaux postes créés au cours de la guerre. (*Applaudissements à l'extrême gauche et à gauche. — Interruptions à droite.*)

M. Alexandre Varenne. Parfaitement.

M. Marcel Habert. Il fallait accepter l'amendement Constant.

M. le président de la commission. J'ai donc le droit de dire qu'il est regrettable — et je ne vous incrimine pas personnellement, monsieur le ministre, j'incrimine beaucoup plus la commission qui a voté au ministère des finances et qui, à mon sens, a donné une mauvaise interprétation de l'article 77 de la loi de finances — je dis qu'il est regrettable que le ministère de l'instruction publique n'ait pas demandé, comme il aurait pu le faire en toute conscience, quelle interprétation la commission des finances de la Chambre avait cru devoir donner à l'article 77 de la loi de finances. (*Applaudissements à gauche et à l'extrême gauche. — Interruptions au centre et à droite.*)

C'est évident. Il est également fâcheux que le décret, pris en exécution de l'article précité, l'ait été sans que la commission compétente ait été consultée. (*Mouvements divers.*)

C'est tout ce que j'avais à dire.

M. Le Prevost de Launay. Est-ce au nom

Ce que j'ai voulu, ce n'est pas vous amener à voter une charge considérable pour l'Indochine : on ne peut le faire dans les conditions où nous sommes. J'ai voulu, dans des conditions très réfléchies, très déterminées, appeler l'attention de la commission des finances, de M. le ministre des finances et de la Chambre tout entière sur une situation qui doit ne nous causer que de la satisfaction.

Il est, en effet, agréable de penser que certaines colonies, grâce aux efforts de la métropole et des hommes qui les ont gouvernées, administrées et peuplées, sont aujourd'hui en état de prêter à la métropole un secours qui ne lui est assurément pas inutile. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Calary de Lamazière.

M. Calary de Lamazière. Je tiens à appuyer l'exposé si net de M. Blum. Le Maroc, qui est dans une situation moins brillante que l'Indochine, paye, pour son armée française d'occupation, 32 millions de francs, c'est-à-dire un pourcentage supérieur à celui de l'Indochine elle-même.

M. Léon Archimbaud. L'Algérie ne paye que 25 millions.

M. le président. L'amendement à satisfaction, puisque la commission des finances propose une contribution de 15 millions pour l'Indochine, ce qui porte le total général à 16,950,000 fr.

Personne ne demande plus la parole sur l'article 26 ainsi modifié ?...

Je le mets aux voix.

(L'article 26, mis aux voix, est adopté.)

[Article nouveau après l'article 56 B.]

M. le président. Dans la 2^e séance du 22 janvier, la Chambre a réservé un amendement présenté de MM. Victor Constant, Guibal, Edouard Néron, Joseph Antier, Vasseur, Camuzet, Guy de Montjou, de Montl de Rezé, Guérin, de Monicault, Joseph Bernier, Mernod, Bellet, Emmanuel Brousse et Henri Aiguier, amendement tendant à introduire immédiatement après l'article 56 B un article nouveau qui serait ainsi libellé :

« Dans un délai de six mois à partir de la promulgation de la présente loi, il sera procédé à une nouvelle suppression de vingt-cinq mille postes de fonctionnaires de l'Etat.

« Sur ce nombre de vingt-cinq mille, trois cinquièmes, soit quinze mille, seront fournis par les services des régions libérées et par les administrations centrales à Paris. Les deux cinquièmes complémentaires seront répartis dans les différents services départementaux.

« Toutefois, aucune suppression, dans cette dernière tranche de deux cinquièmes, ne pourra être faite sans l'avis préalable des conseils municipaux, des conseils généraux et des chambres de commerce, qui pourront être, au besoin, sollicités par le ministre des finances pour l'établissement d'une liste des postes à supprimer. »

Je fais connaître à la Chambre que, depuis le 22 janvier, M. Léon Blum et plusieurs de ses collègues (1) ont déposé

(1) Cet amendement porte les signatures de MM. Léon Blum, Vincent Auriol, Aubry, Edouard Barthe, Basly, Bernard, Betoulle, Bouisson, Bracke, Bulsset, Cadot, Canavelli, Chauly, Chaussy, Claussat, Compère-Morel, Couteaux, Delory, Léon Escoffier, Evrard, Félix, Ferrand, Georges-Barthélemy, Richard Georges, Goniaux, Goude, Arthur Grousier, Ingels, Landier, Lebas, François Lefebvre, Lobet, Locquin, Maes, Masson, Mistral, Ferdinand Morin, Jean Mourret, Montet, Parry, Paul Boncour, Piton, Piet, Adrien Pressemann, Ringier, Rognon, Saint-Venant, Jules Uhry, Valère et Alexandre Yvonne.

un nouvel amendement dont je dois donner lecture.

Cet amendement tend à insérer, entre les articles 56 B et 56 C, un article nouveau ainsi conçu :

« Dans le délai d'un mois à dater de la promulgation de la présente loi, il sera établi, par décret, dans toutes les administrations de l'Etat y compris les administrations autonomes, une commission chargée de procéder à une révision générale des cadres, de proposer les simplifications susceptibles d'être apportées dans le fonctionnement des rouages administratifs, ainsi que les réformes à appliquer aux méthodes de travail. Cette commission indiquera, en outre, les moyens propres à augmenter le rendement individuel des agents et fixera les économies de toute nature à effectuer, ainsi que les réductions possibles de personnel.

« Chaque commission sera composée par partie égale :

« 1^o De membres du Parlement et de représentants des organisations du public plus spécialement intéressé au bon fonctionnement du service (associations d'usagers, chambre de commerce, chambres syndicales : patronales et ouvrières, coopératives, etc.) ;

« 2^o De membres représentant l'administration, désignés parmi les hauts fonctionnaires ;

« 3^o De représentants du personnel.

« Les délégués des deux premières catégories seront désignés par le ministre. Les délégués du personnel seront élus par leurs collègues.

« Le décret prévu au premier alinéa fixera, pour chaque administration, les conditions de fonctionnement de la commission ainsi que la répartition, entre les catégories, des délégués à élire par le personnel.

« Le rapport élaboré par chaque commission devra être déposé dans le délai maximum de six mois. Chaque rapport sera publié au *Journal officiel*. »

MM. Alexandre Israël et Queuille proposent d'ajouter au texte de l'amendement présenté par M. Victor Constant et ses collègues, l'alinéa suivant :

« Les présentes dispositions ne sont pas applicables au personnel enseignant. »

La parole est à M. Victor Constant.

M. Victor Constant. Je n'aurai pas besoin, je pense, de longs développements pour rallier l'unanimité des suffrages de nos collègues à la proposition que j'ai eu l'honneur de déposer avec plusieurs de mes amis.

Il me paraît, en effet, que le sentiment unanime de cette Chambre qui correspond à une nécessité évidente est de faire procéder, le plus rapidement possible, à toutes les compressions nécessaires pour réaliser les économies les plus larges possibles. (Très bien ! très bien !)

Sur ce principe, nous sommes tous d'accord et je n'insisterai pas. J'en ai, d'ailleurs, une nouvelle preuve dans la motion qui vient d'être présentée, un peu tardivement peut-être, par nos collègues socialistes.

Aussi, n'insisterai-je pas sur le principe même de mon amendement. Mais on ne va pas manquer de me dire : pourquoi avez-vous fixé ce chiffre de 25,000 ? Je répondrai : parce qu'il avait été déjà fixé dans un document officiel. L'année dernière, quand la Chambre a décidé de supprimer un premier contingent de fonctionnaires, inutiles ou insuffisamment justifiés, j'avais proposé le chiffre de 100,000. J'étais désireux d'arriver, aussi vite que possible, à la suppression totale des fonctionnaires créés depuis 1914,

car il nous apparaissait qu'étant donné la diminution de la population, nous pourrions parfaitement nous contenter du nombre important de fonctionnaires que nous avions avant la guerre. Je pensais, ce nombre, que je considérais comme le maximum (Très bien ! très bien !), pour être assez rapidement atteint.

Néanmoins, on éleva des protestations car il est vraiment plus difficile, que cela puisse paraître paradoxal, de primer que de créer et j'acceptai de réduire 100,000 à 50,000. (Applaudissements.) J'ai été très heureux, comme vous pouvez constater que cette réduction est à peu près un fait accompli.

Je sais bien qu'on a fait quelques progrès d'ailleurs parfaitement légitimes, sur la façon dont avait été réalisée cette compression, on a opéré sans méthode d'une façon brutale, en prélevant dans les services un pourcentage qui, pour certains d'entre eux, était exagéré et ne satisfaisait pas, alors que, initialement, nous avions pensé qu'on supprimerait d'abord les fonctionnaires nés de la guerre, puis ensuite à voir s'il y avait lieu de pourvoir notre entreprise de compression.

Quoi qu'il en soit, ce chiffre de 25,000 est à peu près réalisé. Pour cette réduction, une commission spéciale a été instituée au ministère des finances.

Son président, l'honorable M. Israël, avait déclaré qu'on pourrait faire une première réduction de 50,000 fonctionnaires, puis une seconde de 25,000. Mais je ne croyais pas qu'on pût aller plus loin. Voilà pourquoi, reprenant la proposition contenue dans les déclarations de M. Israël, j'ai, d'accord avec mes amis, fait une seconde réduction à 25,000. (Applaudissements sur divers bancs.)

Messieurs, vous avez pu remarquer dans le dispositif de ma proposition un cru devoir d'insérer des réserves sur la façon dont je comprenais cette compression nouvelle. J'ai voulu, par exemple, pondre aux griefs qui avaient été émis et qui n'auraient pas manqué d'être au sujet de la première opération effectuée en 1922. Il m'a semblé que ces griefs ne renouveleraient pas, si on appelait intéressés, c'est-à-dire les contribuables, donner préalablement leur avis.

J'accepterai volontiers la proposition complémentaire de M. Israël. Je pense, j'estime que, dans bien des cas, un primé des postes d'instituteurs justifié, un maintien eût été parfaitement justifié.

M. Niveaux et plusieurs de ses collègues. Et de factuels.

M. Victor Constant. Et de factuels n'est pas difficile de concilier la proposition de M. Israël et la nôtre. C'est pourquoi je ne vois aucun inconvénient à accepter l'addition qu'il propose.

Je ne veux pas insister davantage, car vous savez quel est notre grand besoin de finances. Vous le saviez hier, vous le savez aujourd'hui, vous le savez demain. Heureusement. (Applaudissements.) La commission des finances, M. Barthe, n'ayant l'autre jour sa place au fauteuil de la présidence, manifestait son désir que des économies soient faites, très rapidement, dans un temps très prochain.

Après lui, le ministre des finances prouvait et montrait l'impérieuse nécessité de cette tâche.

Par ailleurs, le pays attend la réalisation de ces tenaces et légitimes économies, qui sont fondées sur le courage fiscal. Je crois que nous, nous qui représentons la classe la plus grande majorité — la classe des industriels et commerçants, qui paient et qui paient...

sur divers bancs. Et les agriculteurs ! (On les oublie trop souvent.)

M. Victor Constant. Je ne les exclue pas au contraire. Ils ont dans mes préoccupations une place très large que je m'en voudrais de laisser diminuer. (Applaudissements.)

Je crois que tous, en somme, nous avons la volonté de répondre au désir de l'opinion publique qui attend de nous des économies et entend les obtenir.

L'adoption de notre motion aurait un double effet : d'abord, réaliser une économie réelle, que je peux chiffrer à environ 200 ou 250 millions, ce qui est appréciable ; ensuite, autre avantage, plus considérable à mon sens, témoigner nettement que nous voulons faire de sérieuses économies, que nous voulons ne demander aux pays que ce qu'il peut donner. (Applaudissements.)

Lorsque nous aurons fait ce geste, lorsque nous lui aurons donné la preuve que rien de notre patrimoine n'est gaspillé, peut-être alors pourrons-nous nous tourner vers ce pays de travail et de sacrifice, et lui demander des sacrifices nouveaux, mais pas avant. (Nouveaux applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Israël.

M. Alexandre Israël. Je remercie M. Constant d'être allé au devant de notre désir en acceptant l'adjonction que M. Queuille même nous avons proposée, lorsque nous en, il y a quelques jours, connaissons l'article nouveau de M. Constant.

Nous avons pensé, étant donné les abus qui sont produits l'an dernier, qu'il est indispensable de prendre des précautions, et nous spécifions d'une façon précise, et nous supprimons, si elles se présentent, ne viseront pas le personnel

de nos sommes, en effet, résolument hostile à toute fermeture d'école ; par conséquent des précautions nous paraissent nécessaires. Je dois cependant ajouter que, au moment où M. Constant a pris l'initiative de sa proposition, nous ne connaissons pas la proposition de M. Blum.

Pour ma part, je tiens à déclarer très nettement qu'au système forfaitaire, et au petit bonheur en quelque sorte, des suppressions imaginées par M. Constant, nous préférons de beaucoup les suppressions méthodiques et étudiées, et nous voterions avec référence l'amendement de M. Blum. (Applaudissements à l'extrême gauche et à droite.)

M. le président. La parole est à M. Blum.

M. Léon Blum. Messieurs, je crois que cette Chambre personne n'est disposée à recommencer dans les mêmes conditions l'expérience faite il y a un an pour la suppression de 50,000 fonctionnaires.

Nous savez ce qui s'est passé. C'est un système qui rappelait celui des vieux impôts de répartition. La Chambre a voté un amendement. Ce contingent a été réparti dans la commission centrale entre les départements ministériels.

Nous avons su, par les confidences apitoyées de certains ministres, qu'on n'avait pas demandé leur avis que juste le temps qu'il fallait pour n'en point tenir compte et que leur avis avait été imposé de façon impérieuse à l'intérieur de chaque ministère.

On a ensuite procédé de la même façon et, à l'échelon, de répartition en échelon, on est descendu jusqu'en bas de la hiérarchie administrative. Le résultat, toute la Chambre le connaît, est que la réforme n'a aucunement été

conforme aux vues de la commission des finances et de la Chambre.

Ce que la commission des finances et toute la Chambre avaient en vue, ce n'est nullement cette réduction proportionnelle appliquée presque identiquement aux différents services, c'était la suppression des excroissances de guerre...

M. Géo-Gérald. Des services inutiles.

M. Léon Blum. ... la suppression du personnel parasitaire de guerre. (Très bien ! très bien !)

Au contraire, par le système aveugle, automatique qui a été pratiqué, on est arrivé à laisser subsister des services parasitaires de guerre, en particulier dans les cadres supérieurs des administrations, des doubles emplois ou des encombrements de personnel incontestables.

Il y a encore aujourd'hui, dans certains ministères — je ne dis pas cela pour désobliger des directeurs avec lesquels nous sommes heureux d'entretenir les rapports les plus cordiaux — un nombre de directeurs double de celui d'avant guerre.

C'est à cela qu'on a abouti, tout en désorganisant — les ministres en ont fait ici la confiance — des services de première nécessité.

La Chambre désire faire des économies et diminuer le nombre des fonctionnaires. Les fonctionnaires le souhaitent également, car je ne cacherais pas un instant à la Chambre que le texte que j'ai déposé a été rédigé d'accord avec les associations de fonctionnaires. Les associations de fonctionnaires sont les premières à demander qu'on apporte dans les cadres les réductions nécessaires et qu'on prenne des mesures qui, par la simplification et le meilleur aménagement des services, permettront de réaliser ces compressions.

Mais ce que la Chambre ne voudra certainement pas recommencer, c'est l'opération à forfait, comme disait M. Israël, l'opération au petit bonheur, celle qui fait que tel ou tel emploi est supprimé ou que tel ou tel fonctionnaire est frappé par l'application automatique d'un forfait ou d'un pourcentage.

Aussi demandons-nous à la Chambre, qui s'engage de nouveau dans cette voie, de le faire cette fois méthodiquement, et d'associer à cette recherche méthodique le personnel lui-même qui, à tous les degrés de la hiérarchie, ne demande qu'à collaborer à cette œuvre.

M. Defos du Rau. Croyez-vous qu'ils se sacrifieront facilement ?

M. Léon Blum. En d'autres termes, nous lui proposons de confier l'étude des suppressions et des compressions à opérer dans chaque administration à une commission spéciale qui serait tenue de conclure dans un délai très bref, et qui comprendrait des représentants des cadres moyens et subalternes du personnel, des délégués du Gouvernement, c'est-à-dire en somme du personnel supérieur, ainsi que des représentants du Parlement et des consommateurs intéressés.

Nous croyons que ce système peut et doit donner satisfaction à tout le monde. Supprimera-t-on ainsi 25,000 fonctionnaires ? En supprimera-t-on plus, ou moins ? Je ne sais.

Dans son amendement, M. Constant propose d'imposer une proportion déterminée de suppressions aux services des régions libérées et des administrations centrales, les deux cinquièmes ou les trois cinquièmes, je crois, du chiffre total.

Qu'il me permette d'indiquer d'un mot le danger du forfait en cette matière. Je suis sûr que les régions libérées et les administrations centrales ne comprennent pas plus de 20,000 fonctionnaires. Or, l'ap-

plication de ce prorata entraînerait la suppression de 10,000 ou 15,000 d'entre eux.

Vous voyez quelles peuvent être les conséquences de l'application en cette matière de taux fixes et de règles déterminées. Après l'erreur commise l'année dernière, et dont il faut convenir, on ne peut pas opérer de nouvelles réductions sans quelques précautions.

Nous demandons à la Chambre d'entourer cette étude de toutes les garanties qui puissent satisfaire à la fois les intérêts qu'il faut arriver à concilier en cette matière : ceux du budget, ceux des administrations publiques et ceux des fonctionnaires eux-mêmes. (Applaudissements à l'extrême gauche et sur divers bancs.)

M. Defos du Rau. Sous quelle forme et dans quel délai ?

M. le président. La parole est à M. Rillart de Verneuil.

M. Rillart de Verneuil. Je serais le premier à voter la suppression complète des fonctionnaires des régions libérées, car cela prouverait que la reconstitution de nos départements est achevée.

Dans les régions libérées, il y a deux catégories de fonctionnaires — je parle, bien entendu, du champ de bataille, de l'endroit le plus chaotique de nos régions — il y a les fonctionnaires qui nous aident à remettre le sol en état, à donner encore des baraques à nos sinistrés, et il y a un service particulièrement intéressant celui du contrôle.

Il n'est pas un seul de nos collègues qui voudrait supprimer le service du contrôle financier. Dans nos régions libérées, au nom desquelles je parle, et auxquelles — ce dont je vous suis profondément reconnaissant — vous voulez bien donner de l'argent — puisque l'Allemagne, malheureusement, se dérobe à ses obligations — il faut que ce contrôle existe pour que le Parlement connaisse exactement l'emploi des crédits qu'il vote et il faut laisser à cet égard une certaine liberté au ministre des régions libérées.

Vous me permettez d'insister tout particulièrement, non pas pour l'indispensable, notamment pour les cinq districts qui subsistent dans le département de l'Aisne, sur l'emplacement de l'ancienne ligne Hindenburg, de Berry-au-Bac à Vermand, et les services de la reconstitution foncière, qui délimitent les terrains qui vont être rachetés par l'Etat ; mais au point de vue de la reconstruction.

Dans nos départements, un nombre considérable d'architectes contribuent activement à cette reconstitution. Il est donc nécessaire que des architectes du ministère des régions libérées fassent également partie du service du contrôle des travaux. Il faut aussi que leurs traitements soient en rapport avec les honoraires de ceux qu'ils ont mission de surveiller. Le recrutement de ces contrôleurs est, d'ailleurs, de plus en plus difficile.

J'insiste auprès de la Chambre pour qu'elle respecte ce corps de fonctionnaires, dont les services sont indispensables pour la sauvegarde des finances de l'Etat, et qu'elle laisse à M. le ministre des régions libérées le soin d'opérer toutes les réductions qui s'imposent. Et, après MM. Israël et Blum, je dirai volontiers que les compressions, surtout dans les services qui relèvent du ministère des régions libérées, doivent être faites progressivement et méthodiquement. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. le ministre des régions libérées.

M. le ministre des régions libérées. Je remercie M. Rillart de Verneuil d'avoir bien voulu prendre la défense des fonc-

37. Hausse de traitements et compressions de personnels : les annonces du Cartel des gauches dans Le Temps et l'Humanité, 12 octobre 1924

Le Temps

La revision des traitements des fonctionnaires

Une nouvelle conférence s'est tenue hier soir, au ministère des affaires étrangères, sous la présidence de M. Herriot, afin de poursuivre l'examen de la question des traitements des fonctionnaires. A cette réunion prenaient part MM. Clémentel, ministre des finances; Vincent Auriol, président de la commission des finances de la Chambre des députés; Henry Bérenger et Viollette, rapporteurs généraux du budget au Sénat et à la Chambre; Maringer, vice-président du Conseil d'Etat; Albert Buisson, directeur du cabinet du ministre des finances, et Denoix, directeur du budget.

La séance, qui s'était ouverte à 6 h. 30, s'est prolongée jusqu'à 9 heures. A son issue, la note suivante a été communiquée :

Le président du conseil a réuni la conférence qui avait déjà examiné avec lui la question du traitement des fonctionnaires.

Elle a poursuivi son étude au triple point de vue de la fixation d'un salaire de base et d'une progression équitable, de la réduction du personnel par voie de simplification et de l'organisation du travail administratif fondé sur le principe de la journée de huit heures.

En quittant le quai d'Orsay, M. Clémentel a déclaré qu'aucune décision n'avait encore pu être prise en ce qui concerne le traitement de base. Trois hauts fonctionnaires seront désignés par le

conseil des ministres, avec des pouvoirs très étendus, pour rechercher les compressions de personnel qui peuvent être opérées dans toutes les administrations. Des séries d'échelles continuent à être étudiées et les points de base seront bientôt fixés. Grâce à un aménagement plus rationnel, le gouvernement trouvera les recettes correspondant aux dépenses occasionnées par la réforme; l'équilibre budgétaire n'en sera pas compromis.

A ces renseignements officiels, nous pouvons ajouter qu'en ce qui concerne la fixation d'un salaire de base et la progression de l'augmentation des traitements, la conférence n'a pu conclure dès hier, parce que l'administration des finances n'avait pas encore fourni le travail qu'on lui a demandé, consistant à dresser les tableaux et graphiques et arrêter les barèmes.

D'autre part, la conférence a été amenée à envisager la suppression d'un certain nombre d'emplois; pour la première année, 20.000 de ces suppressions sont prévues.

Enfin, les avantages de la nouvelle loi seront réservés aux seuls fonctionnaires qui travaillent effectivement huit heures par jour.

La commission de trois membres chargée d'étudier la réforme proposée et de prononcer les réductions d'emplois comprendra un fonctionnaire pour les administrations civiles, un pour les administrations de la guerre et un pour les administrations de la marine.

La conférence a fixé sa prochaine séance au mercredi 15 octobre. Il est vraisemblable qu'elle sera, ce jour-là, en possession de tous les éléments d'appréciation qui lui manquaient hier, et pourra statuer définitivement.

comme vous dites, nous ont débarrassés de ce

L'Humanité

LE TRAITEMENT DES FONCTIONNAIRES

Où en sommes-nous ?

Disons-le tout net, le gouvernement ne recherche pas les moyens de nous donner satisfaction, mais ceux qui lui permettent de nous rouler. Comment s'y prendra-t-il et comment pourrions-nous déjouer ses manœuvres ?

Il est certain que le coup le plus dur qui pourrait lui être porté et partant qui pourrait l'obliger à nous accorder complète satisfaction, serait l'alliance entre la Fédération des Fonctionnaires et le Cartel unitaire. Car il ne faut plus causer désormais de la Fédération postale confédérée entièrement acquise, tout au moins dans son bureau, aux intérêts de M. Herriot. Digat en est encore à fixer son attitude qui consiste tout simplement (voyez le *Peuple*) à se dresser contre la C. G. T. U., le Cartel unitaire et la Fédération des Fonctionnaires.

Le gouvernement appuyé sur la Fédération postale confédérée va donc tenter d'empêcher une action commune de s'engager. Il n'a pour cela qu'un moyen : faire payer immédiatement un acompte au personnel, acompte qui sans en être rien, laisserait cependant sous-entendre que le traitement de 6.000 pourrait être accepté et qui de plus paralyserait partiellement notre agitation. Mais Laurent a un mandat bien ferme. Il ne doit rentrer dans la commission Hébrard de Villeneuve que si les 6.000 sont acceptés et non pas seulement sur des promesses.

... Et compresser ! Comment ?

De plus, l'acompte serait pour nos camarades un stimulant, une première défaite du gouvernement. Celui-ci et les commu-

niés officiels le laissent déjà présager va donc se voir contraint d'accorder les 6.000. Mais il va essayer de les rattraper sur le personnel. Comment ? Par les compressions d'effectifs.

Le conseil des ministres d'hier a déjà prévu la suppression de 20.000 emplois. Nous l'avons dit depuis longtemps, il ne peut actuellement être question de compresser davantage les effectifs sans provoquer bientôt une crise grave dans les services publics.

Car nous ne pouvons croire que M. Herriot se résolve à opérer des compressions où elles pourraient être faites. On supprimera à tour de bras dans les petits emplois et on nommera pour ce faire quelques commissaires spéciaux. Et M. Herriot n'aura rien à envier à M. Poincaré.

Certes, M. Clémentel est dans son rôle en voulant présenter à tout prix un budget en « équilibre ». Il s'agit de savoir qui paiera les frais de cet équilibre ?

Connaissant les dépenses scandaleuses faites pour entretenir l'armée, payer une légion de gens de robe ou d'épée dont le seul rôle est de préserver le capital, sachant combien de milliards sont employés à subventionner des puissances étrangères et à susciter des conflits sanglants, nous nous refusons à ce que ce soit nous.

Ne fléchissons pas

La semaine qui va suivre sera sans doute décisive. Ne nous méprenons pas. Si nous accusions quelque faiblesse, nos revendications seraient irrémédiablement compromises. Plus que jamais notre action doit s'intensifier. Aujourd'hui même, le Cartel unitaire organise dans tout le pays une série de meetings.

Nul doute que les camarades répondent en masse à ses appels et qu'ils signifient ainsi, au gouvernement leur volonté inébranlable d'obtenir satisfaction.

E. PILLOUD.

Source : *Le Temps*, 05 septembre 1926.

REVUE DE LA PRESSE

PRESSE PARISIENNE

Le gouvernement a rendu publiques hier, les premières réformes administratives qu'il a arrêtées en conseil des ministres. Et la presse souligne leur importance et les heureuses répercussions qu'elles pourront avoir sur l'économie nationale.

M. Lucien Romier écrit à leur sujet, dans le *Figaro* :

Nous ferons tout de suite deux observations, l'une approbative, l'autre critique. Nous louerons M. Barthou, ministre de la justice, et ses collaborateurs d'avoir mané la hache avec audace. Nous regretterons que le gouvernement paraisse avoir écarté l'idée d'offrir à telle petite ville le maintien de son tribunal pour compenser la suppression de sa sous-préfecture, ou réciproquement.

Mais nous ne sommes pas de ceux qui se plaindront jamais que les pouvoirs publics montrent de l'initiative et du goût pour la nouveauté. Simplement nous demandons que l'on regarde toute l'étendue des répercussions, toute l'ampleur des responsabilités et toute l'urgence des décisions. Engagée comme elle l'est, sous une forme brutale, la réforme administrative exige d'être poussée rapidement jusqu'au bout. Il faut que le fait accompli soit total et définitif avant que les intérêts lésés aient eu le temps de se grouper pour réagir. Si l'on hésite en route ou tatonne, la réaction emportera le gouvernement et sa majorité.

Les mesures décidées hier peuvent rassurer la Renaissance, qui semble redouter que le gouvernement ne baillisse dans son effort, par crainte des doléances. Dans son éditorial, notre confrère exhorte les ministres à agir sans pusillanimité :

Jusqu'aux jours actuels, jamais un gouvernement n'a eu le courage de faire de sérieuses économies. Même en 1924, quand le gouvernement de M. Poincaré eut obtenu la fameuse procédure des décrets d'économies, il ne s'en est pas servi. Et n'est-ce pas d'une ironie amère que les seuls organismes qui aient jamais réalisés des économies depuis la guerre, ce soient des organismes parlementaires, les commissions des finances des deux Assemblées, celle du Sénat surtout qui, pour les trois années 1921, 1922 et 1923, a réduit de plus d'un milliard effectif le train de maison de la France.

Que le gouvernement ne faiblisse pas, qu'il accomplisse les faits que l'on attend et le pays sera derrière lui.

L'*Œuvre* approuve franchement le projet de réforme publié :

Il s'agit de tout autre chose que de « compressions administratives pour raison d'économies », selon la formule traditionnelle. Sans doute les nécessités budgétaires sont à l'origine et les compressions sont l'essentiel des mesures prises; mais il semble bien que, pour la première fois peut-être depuis qu'on cherche l'allègement des charges publiques dans la diminution du nombre des fonctionnaires, on ait vu la nécessité de ne tailler que selon un plan qui permette de recoudre; mieux encore, ces réductions apparaissent dès maintenant comme l'annonce d'une réorganisation logique de notre administration; en un mot, il ne s'agit pas seulement d'économies, il s'agit d'une réforme...

Sans doute il faut bien se garder de croire que toute la réforme administrative est faite parce que deux ministres ont élaboré deux décrets qui mettent un peu plus d'ordre et de simplicité dans leurs services. Mais, en usant de la sorte des droits qui sont conférés au gouvernement par l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1926, ils ont montré que même les difficultés considérables de l'heure présente ne leur faisaient pas perdre de vue les réformes qui prépareront l'avenir, et même ils ont compris qu'on ne saurait remédier aux maux actuels que par un courageux effort vers ces réformes d'ensemble.

Le gouvernement, estime l'*Ere nouvelle*, confirme son dessein « de réaliser une véritable refonte de nos cadres administratifs sans porter atteinte aux droits acquis ».

C'est une entreprise utile, mais délicate et malaisée, car cette méthode de réorganisation fragmentée risque de provoquer de vives réactions d'intérêts personnels ou locaux, et ne permet pas de justifier les sacrifices exigés par l'intérêt supérieur d'une refonte totale de notre système administratif.

M. Eugène Lautier, qui a lancé dans l'*Homme Libre* le terme « économies de bouts de chandelle », persiste dans son appréciation :

En dépit de tout et de tous, je continuerais d'appeler un chat un chat et « bouts de chandelle » les mesquines économies avec lesquelles on va bouleverser le pays, sous prétexte de sauver la France.

Parturiunt gigantes : nascitur ridiculus mus.

Enfin, le *Nouveau siècle* lui-même, partisan de la manière forte, n'est pas déçu :

Maintenant que nous nous trouvons en face du fait accompli, au moins pour ce qui touche la réforme judiciaire, les protestataires vont avoir bouche close. Car il faut bien se rendre compte qu'en vertu d'une disposition législative votée par les Chambres avant leur séparation, ce ne sont pas des projets de lois que les ministres élaborent et promulguent présentement, mais de simples décrets, ayant force exécutoire nonobstant la ratification parlementaire qui sera sollicitée ultérieurement.

Ces décrets seront donc immédiatement exécutoires au fur et à mesure de leur publication au *Journal officiel*.

Voilà comment nous comprenons le parlementarisme, à la mode expéditive.

Ne soyons pas trop exigeants. La moisson d'hier a été bonne. Attendons la suite.

39. Personnel civil de l'État en 1914 et 1931

Source : RIVET Raymond, « La statistique des fonctionnaires en France et en divers pays », *Bulletin de la statistique générale de la France*, XXII, n° 1, Décembre 1932, p. 101-102

TABLEAU III. — Personnel civil de l'État (sans les chemins de fer)
en 1914 et 1931*.

SERVICES	1914 (87 départements).	1931 (90 départements).	OBSERVATIONS
Finances	71 000	180 000	1. Non compris en 1931 les ouvriers des manufactures de tabac passés au service de la Société d'exploitation industrielle de Tabac.
Justice	14 500	14 500	
Affaires étrangères	1 100	1 200	2. Y compris le clergé rétribué en Alsace et Lorraine (3 000 environ).
Intérieur	1 800	2 5 500	
Guerre, Marine, Aéronautique	63 500	95 000	3. Y compris le personnel recruté pour les Assurances sociales, et le personnel du Ministère de la Santé Publique (800 environ).
Instruction publique, Education physique et Beaux-Arts.	148 200	156 000	
Enseignement technique.	800	4 400	4. Poudre et Salpêtres, Imprimerie Nationale, Caisse d'Épargne, Légion d'honneur, Monnaies et Médailles.
Commerce.	550	700	
Travail et hygiène.	1 500	36 000	5. Ce total a pu augmenter légèrement depuis 1931 (Postes; Assurances sociales; cantonniers départementaux passés au service de l'État, etc.).
Colonies.	1 300	1 000	
Agriculture	8 400	11 000	
Travaux publics.	20 000	19 000	
P. T. T.	121 500	167 000	
Marine marchande.	1 400	1 300	
Régions libérées.	—	2 500	
Pensions	—	6 700	
Divers ⁴	11 600	10 500	
	468 150	582 300	

(*) On trouvera ci-après, des indications plus détaillées pour les administrations à gros effectifs. Les chiffres reproduits sont extraits pour la plupart du projet de budget 1931-1932; ils donneront une idée du personnel employé dans certains services; on n'oubliera pas que les effectifs budgétaires peuvent être sensiblement différents des effectifs réels; les évaluations que l'on peut tirer du projet de budget sont évidemment d'autant meilleures qu'elles s'appliquent à un plus grand nombre de fonctionnaires.

Finances. — Administration centrale : 6 000, dont 2 800 auxiliaires temporaires ou permanents. Personnel titulaire des bureaux des comptables directs du Trésor : 6 200, dont 4 000 commis du Trésor. Percepteurs : 4 500. Personnel départemental des contributions directes, de l'enregistrement, des domaines et du timbre : 14 000. Personnel départemental des douanes : 20 300. Personnel départemental des contributions indirectes : 12 600.

Guerre. — a) dans la métropole : Établissements de l'Artillerie : 20 000 dont 16 000 ouvriers. Établissements du Génie : 1 800. Intendance, recrutement, état-major et autres services : 21 700. Service de santé : 3 500. — b) en Algérie, Tunisie et Maroc : 3 500 agents civils.

Marine militaire. — Personnel civil non ouvrier : 4 000. Personnel civil ouvrier : 27 500, dont 2 000 apprentis.

Aéronautique. — Administration centrale : 450. Établissements régionaux de la navigation aérienne et aérodromes : 800. Services techniques et industriels de l'aéronautique : 1 600. Établissements des forces aériennes : 6 000, dont 4 300 ouvriers.

Instruction publique. — a) Sur le territoire d'avant-guerre. Administration centrale : 300. Université de Paris : 900, dont 200 professeurs ou chargés de cours. Collèges communaux : 5 500. Lycées nationaux : 7 000. Écoles primaires supérieures : 3 600 professeurs, professeurs adjoints, instituteurs et répétiteurs. Écoles primaires élémentaires : 123 000 instituteurs et institutrices. — b) En Alsace et en Lorraine. Enseignement supérieur : 500. Enseignement secondaire : 1 000. Enseignement primaire : 5 400 instituteurs laïques, 1 700 instituteurs congréganistes.

Enseignement technique. — Écoles pratiques de commerce et d'industrie : 3 600 directeurs, professeurs, contremaitres et maîtres auxiliaires.

Agriculture. — Administration centrale : 300. Écoles d'agriculture : 300. Haras : 1 300. Hydraulique et génie rural : 450. Eaux et Forêts : 7 200, dont 5 000 gardes et gardes auxiliaires.

Travaux publics. — Administration centrale : 300. Ingénieurs des Ponts et Chaussées : 430. Ingénieurs des mines : 80. Ingénieurs des Travaux publics de l'État : 2 000. Adjointes techniques des ponts et chaussées : 1 300. Phares et balises : 600. Navigation intérieure : 1 700.

Postes, Télégraphes et Téléphones. — Administration centrale : 700. Service des directions : 3 400 dont 700 directeurs, sous-directeurs et ingénieurs, 800 sous-ingénieurs et rédacteurs, 1 000 commis, 300 dactylographes et expéditionnaires. Service intérieur des bureaux : 63 000, dont 8 000 receveurs, 4 500 contrôleurs et assimilés, 14 500 commis, 17 500 dames employées, 9 000 agents manipulateurs, 3 000 manutentionnaires. Facteurs-receveurs : 5 000. Facteurs : 53 000. Service ambulancier, bureaux de tri : 10 000. Entretien des lignes et installations électriques : 19 000.

40. *Le nombre des fonctionnaires aux législatives de 1932*

Source : Archives de l'Assemblée nationale. Rapport n°2145. Chambre des députés. Quinzième législature. Session de 1933. Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 27 juin 1933. « Rapport fait au nom de la Commission chargée de réunir et de publier les programmes et engagements électoraux des candidats aux élections législatives des 1^{er} et 8 mai 1932, par M. Théodore Valensi, Député. »

Henri Mège, Radical Socialiste, Circonscription de Nontron (Dordogne). Élu au 2^e tour de scrutin, 8 699 voix, pp. 269-273.

[p. 271] « Mais, direz-vous, comment équilibrer le budget, comment parer à certaines dépenses nouvelles, sans augmenter les impôts qui ont atteint leur maximum ? Problème difficile, et je n'ai pas la prétention de formuler des remèdes à la fois souverains et faciles à appliquer. Il y a cependant un effort à faire.

D'abord un contrôle sévère des dépenses publiques, ensuite des économies sur le nombre et les traitements des hauts fonctionnaires, un jeu normal de l'impôt sur le revenu et une réduction des dépenses pour la guerre et la marine. En moins de trois ans, à un budget en parfait équilibre a succédé un budget en déficit de près de 6 milliards ; une trésorerie riche de plus de 20 milliards a fait place à une trésorerie de 2 milliards seulement. Tels sont les faits. Il ne suffit pas de les déplorer, il faut y remédier, l'heure est à l'action plus qu'à la critique. [p. 272] Pour faire face à cette situation, le recours à de nouveaux impôts atteignant les classes laborieuses doit être résolument écarté. Une compression générale des dépenses publiques apparaît comme l'unique remède. (...) Il serait possible, à Paris surtout et dans les administrations centrales, de réduire à la fois le nombre des fonctionnaires et les gros traitements.

Il y avait, en 1914, 617 000 fonctionnaires civils et militaires. Il y en a actuellement 715 000, soit près de 100 000 de plus.

En 1914, les fonctionnaires coûtaient 1 milliard 342 millions, soit 6 milliards 710 millions en monnaie actuelle. Ils coûtent aujourd'hui, indemnités diverses et allocations comprises, 14 milliards 664 millions, c'est-à-dire 2,16 fois plus. Quant aux retraités, il y en avait 315 000 en 1914. À l'heure actuelle il y en a 553 000. Ils coûtaient, en 1914, 300 000 millions, soit 1 milliard 500 millions au cours actuel de la monnaie. Ils coûtent actuellement 4 milliards 216 millions, soit près de trois fois plus.

Eh bien ! Il est temps de s'arrêter dans cette voie. (...) »

Pierre Dignac, républicain de gauche, 6e circonscription de Bordeaux (Gironde), Élu au 1er tour de scrutin, 6 813 voix, pp. 418-436.

[p. 422] « La crise économique, avec toutes ses conséquences, provoquées par la liquidation de l'après-guerre, est de beaucoup la plus grave et la plus profonde qu'on ait jamais connue. Elle explique la situation financière dans laquelle se trouve la France. (...) Tous les budgets des grands États sont dans une situation désastreuse : L'Angleterre – pour ne citer que cet exemple – a vu son budget de 1932 se chiffrer par 15 milliards de déficit ! Partout, on a mesuré les dépenses sociales à partir des recettes qui paraissaient devoir s'accroître sans cesse. Or les recettes ont baissé, mais les dépenses restent, et celles engagées par le Parlement vont se répercuter sur les années prochaines. [...]

[p. 423] Il est indispensable de faire des compressions et de pratiquer une politique d'économies. C'est une mesure qui s'imposera dans la prochaine législature et à l'égard de tous, l'exemple devant venir d'en haut. Et qu'on n'aille pas, à ce sujet, me représenter encore comme l'ennemi des fonctionnaires ! Le reproche m'importe peu : il n'est pas justifié. Je n'ai jamais rien fait contre ceux – utiles et indispensables – qui se tiennent correctement à leur place. Mais personne ne m'empêchera de blâmer ceux qui se mêlent aux luttes politiques et locales et qui abusent ainsi de leur situation : ils n'ont rien à y gagner, ni en considération ni en dignité. [p. 424] Mais je m'élève contre l'abus du fonctionnarisme ! C'est une plaie qu'il faut absolument guérir, sans quoi la moitié de la France finira par entretenir l'autre moitié.

Il y avait en 1914 environ 580 000 fonctionnaires, non compris ceux des départements et des communes ; il y en a aujourd'hui 750 000, et chaque année on crée dix mille emplois nouveaux ! Et ceux-là, vous pensez bien, on ne les touchera pas ! Exemple : cette bureaucratie nouvelle des Assurances sociales contre laquelle proteste le pays alors que nos admirables sociétés de secours mutuels en auraient assuré le fonctionnement beaucoup mieux et à meilleur compte. Comment veut-on dans ces conditions arriver à réaliser des compressions, alors qu'à chaque instant on se trouve en présence de sollicitations pressantes auxquelles les parlementaires n'osent pas résister ! »

41. Les syndicats et le nombre des fonctionnaires en mai 1932

Source : À propos du nombre des fonctionnaires », *Le Cétéiste*, mai 1932, p. 12 (reprise d'un article de *La tribune des fonctionnaires*)

A propos du nombre des fonctionnaires

L'opinion publique entretenue sciemment dans son erreur par la presse dite d'information est portée à croire que la France souffre d'une pléthore de fonctionnaires. Elle est portée à croire que les travailleurs qui sont au service de l'Etat grèvent lourdement le budget des dépenses.

Nous croyons devoir reproduire la réfutation qui vient de paraître dans la « Tribune du Fonctionnaire », sous la plume autorisée de notre ami Charles Laurent au nom de la Fédération générale des Fonctionnaires qui ne cesse d'ailleurs de réclamer une refonte complète des administrations publiques que le Parlement se garde bien d'aborder d'une manière rationnelle et effective.

« Il y aurait 100.000 fonctionnaires de plus qu'en 1914, mais on ne précise pas qu'il y a dans ce chiffre 63.000 unités relevant de l'armée et des services de sécurité générale.

Bien que, malgré nos demandes, nous ne possédions pas encore une statistique précise des différentes catégories d'agents des services publics, nous acceptons le chiffre indiqué par le ministre des Finances. Sa décomposition en fonctionnaires, auxiliaires, ouvriers et militaires, peut être, approximativement, ainsi fixée :

Fonctionnaires titulaires : 410.000 ;
Auxiliaires : 50.000 ;
Ouvriers des arsenaux, des tabacs, etc. : 70.000.
Officiers, sous-officiers, gendarmes, garde mobile, etc. : 180.000.

On le voit donc, le total des agents de tous grades et de tous ordres de nos administrations publiques, auxiliaires compris, tourne autour du chiffre de 460.000. Et si l'on songe que l'Enseignement compte 150.000 têtes, que les P. T. T. possèdent un effectif de 160.000 personnes, que les Finances utilisent plus de 70.000 agents, on se rend compte qu'il a fallu des bouleversements résultant de la guerre pour que l'on constate, chez les agents civils et militaires, un accroissement d'effectif de 100.000 têtes. Est-il difficile d'expliquer cet accroissement ?

Nous sommes d'autant moins gênés pour le faire que les fonctionnaires — civils et militaires — n'en sont nullement responsables.

Sans vouloir retenir ici les augmentations d'effectifs résultant de l'application de lois nouvelles ou de l'organisation de services nouveaux (finances, impôts sur les revenus, impôt sur le chiffre d'affaires, P. T. T. ; service des chèques-postaux, développement des services téléphoniques, assurances sociales), on peut dire que l'accroissement constaté résulte : des suites de la guerre, de l'augmentation des moyens de sécurité, de l'application de la loi d'un an et de l'intégration dans les personnels d'Etat d'agents payés auparavant sur des crédits d'entretien ou par des budgets départementaux et communaux. Citons quelques chiffres extraits des budgets :

Suite de la guerre :

Fonctionnaires alsaciens-lorrains : 12.000 ;

Ministère des pensions et régions libérées : 7.000 ;

Emissions du trésor, comptes spéciaux, prestations en nature, pensions : 4.000.

Sécurité :

Augmentation du nombre des rengagés : 20.000 ;

Garde mobile : 16.000.

Application de la loi d'un an :

Agents militaires : 8.000 ;

Personnels civils remplaçant les militaires : 16.000.

Personnels titularisés après 1914 et payés auparavant sur des crédits alloués aux fonctionnaires ou établissements qui les employaient :

Commis du trésor, de l'enregistrement, des hypothèques, des directes : 9.000 ;

Personnel de service des lycées : 3.000 ;

Maîtres d'internat : 1.000.

Personnels départementaux et communaux passés au service de l'Etat :

Police étatisée : 3.000 ;

Cantonniers (intégration dans la voirie d'Etat de 40.000 kilomètres de routes départementales) : 7.000.

Comme on le voit, l'explication est simple. »

42. Évaluation des effectifs de l'État et interrogations parlementaires en janvier 1933

Source : *Journal officiel*, 13 janvier 1933, p. 37 et *Annales de la Chambre des députés, Documents parlementaires*, session ordinaire de 1933, t. CXXVI, Première partie, 1934, p. 191

1638. — M. Maxence Bibié demande à M. le président du conseil quel était le nombre des fonctionnaires civils et militaires de l'État au 1^{er} janvier 1914, 1924, 1928, 1930 et 1932. (Question du 18 novembre 1932.)

Réponse. — D'après les renseignements fournis par l'administration des finances, les seules enquêtes permettant de déterminer l'effectif total des agents rétribués sur le budget de l'État, ont été effectuées en 1914, 1927 et 1932. Elles accusent les chiffres suivants, en ce qui concerne l'effectif total des agents de tous ordres (fonctionnaires, militaires, auxiliaires et ouvriers) recevant un traitement ou salaire :

ANNÉES	PERSONNELS	PERSONNELS	TOTAL
	civils.	militaires.	
1914.....	465.457	152.293	617.750
1927.....	547.148	154.023	701.171
1932.....	651.294	190.487	841.781

Les chiffres de 1932 comprennent les effectifs de catégories d'agents qui avaient été négligées dans les enquêtes précédentes, parce que rétribués directement sur fonds d'abonnement ou frais d'auxiliaires par les comptables ou fonctionnaires employeurs, à savoir : 8.034 auxiliaires des comptables directs du Trésor (finances) ; 5.856 auxiliaires des directions départementales des régies financières ; 6.463 instituteurs suppléants (instruction publique) ; 23.385 auxiliaires à salaires variables (postes, télégraphes et téléphones). L'administration des finances ne possède pas de renseignements analogues pour les années intermédiaires visées dans la question de M. Maxence Bibié. Ces renseignements ne pourraient être obtenus qu'à la suite d'enquêtes spéciales fort longues, et qui présenteraient peu d'intérêt, les variations ne pouvant être que d'importance minime.

En réponse à une demande du rapporteur général de la commission des finances, le ministère des finances faisait connaître, à la date du 27 novembre 1931, qu'au cours de l'année 1927, l'effectif des fonctionnaires et agents de l'État s'élevait à 701.171 unités, se décomposant comme suit :

Fonctionnaires et agents civils, 547.148.
Militaires de carrière, 154.023.

Il ajoutait qu'au cours des quatre années qui avaient suivi, cet effectif s'était élevé de 14.000 unités ; ainsi le nombre des fonctionnaires et agents civils ou militaires se serait élevé, au 1^{er} avril 1931, aux environs de 715.000 unités.

Ces temps derniers, dans un communiqué en date du 31 décembre, il était indiqué que le nombre des agents des personnels civils de l'État était passé de 465.457 en 1914 à 547.148 en 1927 et à 651.294 en 1932. Si le chiffre est le même pour l'année 1927, l'augmentation de 103.946 unités en cinq ans paraît inexplicable et se trouve en contradiction avec les chiffres fournis l'an passé à M. Lamoureux.

Enfin, en se basant sur les résultats du recensement de la population, le *Bulletin de la statistique générale de la France* vient de publier des chiffres très différents. D'après ces indications, l'effectif total des services de l'État serait passé de 543.000 personnes en 1914 à 689.000 environ en 1927 et à 775.000 environ en 1932.

Sans nous dissimuler ce que peuvent avoir de nécessairement arbitraire les classements de telle ou telle catégorie de personnel dans des statistiques aussi imprécises, il est anormal que le Parlement saisi constamment de projets de réforme administrative, de concentration des services, de déflation budgétaire, soit tenu dans l'ignorance du nombre des fonctionnaires de l'État, des départements et des communes.

Pour remédier à cette situation, nous vous demandons de voter la proposition de résolution suivante que nous avons l'honneur de soumettre à vos délibérations.

PROPOSITION DE RESOLUTION

La Chambre des députés invite le Gouvernement à publier chaque année, en annexe à l'exposé des motifs du projet de budget, un relevé présenté par ministère et par catégories distinctes pour chaque service, de l'effectif des personnels civils et militaires, titulaires et auxiliaires, employés et ouvriers, rétribués sur les fonds des budgets de l'État, des départements, des communes, ainsi que des offices et établissements autonomes.

En annexe à la loi de finances de l'exercice 1933, il sera publié un relevé, établi d'après les mêmes bases que ci-dessus, faisant connaître l'effectif des personnels civils et militaires de l'État au 1^{er} janvier 1914.

ANNEXE N° 1304

(Session ord. — Séance du 24 janvier 1933.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à publier régulièrement un état faisant connaître l'effectif des personnels civils et militaires employés par l'État, ainsi que des personnels civils employés par les départements et les communes, présentée par M. de Lasteyrie, député. — (Renvoyée à la commission des finances.)

EXPOSE DES MOTIFS

Messieurs, si extraordinaire que cela puisse paraître, les effectifs des personnels rémunérés sur le budget de l'État ne sont pas connus. Alors qu'il peut sembler aisé de dresser un état des fonctionnaires, auxiliaires et ouvriers de l'État, le ministère des finances s'est déclaré impuissant, depuis 1920, à publier, en annexe au projet de loi de finances, comme cela se pratiquait pendant les années qui ont précédé la guerre, un état statistique des personnels de l'État.

Aussi les chiffres les plus divergents sont-ils fournis dans une matière qui ne devrait donner lieu à aucune approximation.

43. Interrogations socialistes et explication de la croissance des effectifs de 1914 à 1936

Source : Annexe n°151 à la séance du 5 juin 1936, proposition de résolution tendant à assurer le placement immédiat et régulier de la jeunesse française, *Journal officiel*, Documents parlementaires, Chambre des députés, pp. 747, CARAN, F60 273

TITRE V
Fonctionnaires.
Article 27.
Le nombre des fonctionnaires.

« Avant le 1^{er} octobre 1936, les services de la présidence du conseil dresseront l'état, lequel sera publié au *Journal officiel*, des fonctionnaires, agents civils et militaires, de toutes catégories, titulaires, auxiliaires permanents, auxiliaires temporaires, intérimaires, stagiaires, de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. Cet état sera établi par départements et administrations, par départements et par colonies et par pays de protectorat; il sera complété par un état spécial des fonctionnaires et agents civils et militaires déjà titulaires d'une pension d'ancienneté ou d'une pension civile d'invalidité.

« Les services de la présidence du conseil rechercheront, en vue de le publier dans les conditions susénoncées, quel était l'effectif, détaillé ainsi qu'il est dit ci-dessus, des fonctionnaires et agents de l'Etat au 1^{er} janvier 1914 ».

Ici, tout n'est que légende, et cette légende a de bien fâcheuses conséquences pour la jeunesse de notre pays. On a laissé se développer dans ce pays l'idée que le nombre des fonctionnaires a augmenté dans des proportions inquiétantes et que la bureaucratie nous envahit comme une marée montante, pour le plus grand mal de nos finances publiques accablées sous le poids des traitements, indemnités, salaires et pensions. De là la politique inaugurée en janvier 1933 par le fameux décret Chéron qui arrête le recrutement des fonctionnaires et agents de l'Etat. Politique redoutable, dangereuse, car l'emploi public doit être un débouché normal, régulier pour la jeunesse française. Fermer ce débouché, au moment précis où le recrutement des autres carrières se raréfie ou s'arrête aussi, c'est accumuler au seul de la vie les rangs impatients d'une jeunesse inemployée qui a pourtant besoin de gagner sa vie.

Projetons sur cette grave question de l'effectif et du recrutement des fonctionnaires une lumière nouvelle.

Nous tenons d'abord pour un scandale que l'on ne puisse pas connaître le chiffre exact de l'effectif des fonctionnaires et agents de l'Etat. Aucun service n'a jamais centralisé sérieusement les renseignements nécessaires. Le chef du Gouvernement, à l'heure actuelle, ignore le nombre de ses fonctionnaires. Il l'ignore à 50.000 près. Ou'on en juge p'utôt! Dans la même année 1933, le chiffre officiel ou prétendu tel, varie de 841.781 dans la réponse du ministre des finances à une question écrite de notre collègue M. Bibié, à 858.000 dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances présenté par M. Chéron, à 861.493 dans le rapport général de la commission des finances du Sénat. Un an avant au Sénat, le ministre des finances, M. Flaudin, avait donné le chiffre de 715.000. Au début de l'année 1936, j'ai obtenu moi-même au ministère des finances, le chiffre de 808.066 fonctionnaires et agents de l'Etat de toutes catégories. Je crois que c'est ce chiffre qui sera de plus près la réalité.

Mais il faut être fixé sur ce point. On ne nous fera jamais croire qu'il ne soit pas possible de connaître à une unité près le nombre des fonctionnaires et agents de l'Etat. L'article 27 enjoint au Gouvernement d'établir cette statistique et de nous donner des éléments d'appréciation et de comparaison en produisant aussi le chiffre de l'effectif des fonctionnaires en 1914. On verra alors, contrairement à l'opinion généralement répandue, que cet effectif n'a pas augmenté, toutes proportions gardées, depuis 1914.

Dès maintenant, nous pouvons administrer cette preuve.

D'après nos renseignements, l'effectif total, moins les militaires de carrière, était de 465.484 en 1914; il est aujourd'hui de 808.066 effectif total — 190.191 militaires de carrière) 617.875, soit une augmentation de 152.691.

Cette augmentation se justifie-t-elle ? Très amplement:

1^o Par le traité de paix, la France a recouvré trois départements importants, peuplés (où même les ministres des trois cultes sont des fonctionnaires par le régime concordataire) Ces trois départements possèdent 30.000 fonctionnaires. Ajoutons pour mémoire les fonctionnaires et agents des colonies nouvelles, acquises par la France par la guerre;

2^o Le progrès technique, les circonstances, la liquidation de la guerre ont entraîné la création de services nouveaux qui n'existaient pas avant la guerre,

C'est le cas du personnel civil de l'air. Zéro avant la guerre, aujourd'hui 15.000. C'est le cas du ministère des pensions. Zéro avant la guerre, aujourd'hui 8.000 encore. C'est le cas des régions libérées, aujourd'hui 2.000 encore.

Des services se sont développés, ont été créés, dont personne ne peut contester l'utilité. L'enseignement technique, avant la guerre, comptait 1.637 fonctionnaires; il en compte aujourd'hui 5.765.

Les effectifs des services sociaux (travail et santé publique) sont passés du fait des lois nouvelles d'assistance, d'assurances sociales, loi Loucheur, etc., de 2.420 à 17.200.

Au total, déjà, 70.000 fonctionnaires nouveaux et amplement justifiés. Il ne reste donc plus qu'une augmentation de 82.691 unités depuis la guerre. Mais là encore les justifications ne manquent pas.

C'est la transformation de certains emplois privés qui sont devenus publics. Les collaborateurs et agents de certains services du Trésor étaient, avant la guerre, payés par les chefs de service, et ne comptaient pas comme fonctionnaires. Ils comptent aujourd'hui, et il y en a quelques milliers.

L'organisation générale de l'armée s'est profondément modifiée. Un cadre civil d'agents et sous-agents militaires a été créé pour permettre la réduction du service militaire. Le personnel civil de l'armée est ainsi passé, par cette transformation nécessaire de 32.600 à 63.500 soit 31.000 civils de plus.

Les employés de préfectures et sous-préfectures ne figuraient pas naguère dans l'effectif des fonctionnaires d'Etat; ils y comptent aujourd'hui.

Plus récemment, environ 5.000 cantonniers vicinaux sont devenus des fonctionnaires d'Etat par l'incorporation de 40.000 kilomètres de routes et chemins dans la voirie nationale. Ce ne sont pas là des fonctionnaires nouveaux. Ce sont des unités transportées du cadre local dans le cadre général des agents de l'Etat.

Pour justifier les quelques dizaines de milliers de fonctionnaires qui restent en excédent, après le calcul ci-dessus établi, sur le chiffre de 1914, il suffira de rappeler le développement normal, inévitable, apprécié de tous, des deux grands services publics de l'éducation nationale et des postes, télégraphes, téléphones.

Pour l'éducation nationale, l'effectif est passé de 135.000 en 1914 à 160.000 à nos jours. Qui dira que c'est là une augmentation excessive, alors que nous déplorons chaque jour l'existence de classes pléthoriques ?

Aux postes, télégraphes, téléphones, l'effectif de 1914 à nos jours a augmenté de 73.090, passant de 119.000 à 192.000. Mais en 1914, le téléphone était rare; aujourd'hui tous nos réseaux importants l'ont. Le télégraphe était moins utilisé, le trafic postal était moindre, la radio n'existait pas.

Ainsi, par ces seuls chiffres, nous avons plus que largement justifié l'augmentation des fonctionnaires. Sans crainte du reproche de paradoxe, nous pouvons dire qu'en valeur absolue, une fois tenu compte des éléments véritables d'augmentation, il y a moins de fonctionnaires et agents de l'Etat en 1936 qu'en 1914.

Quand ceci sera établi officiellement, définitivement grâce à l'injonction de l'article 27, on aura démenti une odieuse légende, et on pourra, sans encourir le reproche de gaspillage des deniers publics, assurer le recrutement régulier et raisonnable des fonctionnaires et agents de l'Etat.

44. *Fonctionnaires, fonctions de l'État et réforme administrative selon Georges Mer (1934)*

Source : MER Georges, *La réforme de l'État en action*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1934, pp. 89-91.

IV. Le point de départ de la réforme administrative

C'est au point de départ qu'il est important de se mettre d'accord.

A notre sens, et si l'on veut que la réforme administrative ne constitue pas une sottise et brutale réaction, mais réalise, au contraire, un véritable progrès sur le plan des institutions collectives, il convient d'une part que l'État ne se démette, ni ne se soumette, et d'autre part que la réforme n'apparaisse pas comme un holocauste expiatoire.

1° L'ÉTAT NE DOIT PAS RECULER

Certains pensent que la réforme administrative consisterait à élaguer les fonctions adventices sous le poids desquelles l'État fléchit, à revenir sur l'étatisme qui a tout envahi.

Comment soutenir une telle thèse, à l'heure même où l'on déplore l'émiettement de l'autorité de l'État ? Le mal vient à l'inverse de ce que les intérêts particuliers ou corporatifs l'emportent sur l'intérêt général ou collectif. Un État qui abdique, non point. Un État qui commande, voilà où il est indispensable qu'on en vienne. Réforme de l'État, oui sans doute, mais à la condition que la réforme vise moins à écarter ou à écarteler l'État qu'à lui donner compétence et pouvoir. L'État a, désormais, une mission économique et, quoi qu'on dise, quoi qu'on fasse, il la gardera. C'est dans le sens de l'histoire, c'est une condition du progrès. Aussi bien, ceux-là mêmes qui s'affirment les partisans d'un retour au

libéralisme désuet et à l'individualisme anarchique, sont les premiers à implorer le secours de l'État-Providence dès qu'il s'agit de leurs propres avantages. Les huissiers des ministres pourraient écrire de longs et suggestifs mémoires à ce propos. Anti-étatiste pour les autres, étatiste pour soi-même. Mais on ne fonde pas l'avenir sur une morale douteuse, surtout en un moment où les maux publics ont pour principale cause une crise de la probité dont témoignent des scandales répétés.

Ce serait donc un non-sens que de vouloir rogner l'État par la voie de la réforme administrative. Cette réforme doit avoir pour premier objet d'adapter les organes de l'État, ceux de l'Administration comme ceux des pouvoirs publics, à leur rôle d'information et de commandement sur le plan économique. Cela sera possible, selon notre pensée générale, par l'organisation de la représentation corporative, comme, du point de vue politique, la République a obtenu, par la voie du suffrage universel, que soient arbitrées et dirigées les destinées politiques du pays.

2° LA RÉFORME ADMINISTRATIVE NE SAURAIT ÊTRE ENVISAGÉE COMME UN HOLOCAUSTE DES FONCTIONNAIRES ET DES ADMINISTRÉS

Tout d'abord, ce serait compromettre l'entreprise, dès le point de départ, que de retomber dans l'erreur de 1926 où, sous couleur d'économies et de simplifications, on s'est borné à éloigner l'État de l'administré, de telle sorte que l'on a compliqué les obligations de ce dernier qui a subi les inconvénients du procédé sans ressentir directement les avantages, d'ailleurs fort chétifs, que l'on prétendait obtenir. La réforme administrative

ne peut réussir que si elle est faite dans l'intérêt des administrés tout autant que de l'administration, car l'administration n'a de raison d'être que si elle fait les affaires des administrés.

Que l'on ne prétende pas qu'il s'agit de résoudre la quadrature du cercle. On y parviendrait avec du bon sens : c'est affaire d'organisation rationnelle et d'aménagement.

De même, réformer l'Administration, réduire ses dépenses, supprimer des fonctions et des fonctionnaires cela n'implique pas nécessairement qu'il y aura des victimes. Il importe de tenir compte de ce fait que des économies massives du côté de l'Administration donneraient un élan immédiat à l'activité économique, grâce à quoi les fonctionnaires en surnombre trouveraient un emploi avec d'autant plus de facilité que la réforme administrative serait menée d'accord avec les groupements économiques.

45. Lucien Febvre, *l'État libéral et la crise des années 1930*

Source : Extrait de l'avant-propos de Lucien Febvre, « De l'État historique à l'État vivant » dans Anatole de Monzie, Henry Puget et Pierre Tissier (dir.), *Encyclopédie française*, t. X: *L'État moderne. Aménagement, crise, transformations*, Paris, Comité de l'Encyclopédie française, 1935, fascicule 10°08, pp. 7-11.

L'ÉTAT LIBÉRAL

Les choses en étaient là ; incarnant les nations, les Souverains continuaient, non à se fondre avec elles, mais à les confondre avec eux ; d'ailleurs, ils réglementaient, orientaient, dirigeaient les économies nationales, suivant leurs besoins propres et ceux de leur politique — quand surgit, à la fin du XVIII^e siècle, ce que nous, Français, volontiers « gallocentristes » sur ce point, continuons d'appeler « la » Révolution et ce qu'on s'accorde à nommer aujourd'hui la Révolution industrielle : celle qui, à plus ou moins brève échéance, devait réaliser, dans les pays où elle se manifesta (et d'abord en Angleterre), le type moderne de la nation industrielle et grande productrice.

Mouvement qui n'est pas simple. Il sera décomposé ailleurs, dans l'*Encyclopédie*, en ses éléments divers. Ne nous posons pas ici, à son propos, si graves soient-elles, des questions de principe : Jean-Jacques Rousseau ou James Watt ? Je veux dire, qui fut première, de l'initiative intellectuelle de « penseurs » agissant par leurs idées sur les cerveaux de leurs contemporains — ou de l'action directe sur les hommes de cet enchaînement de nécessités économiques et d'inventions techniques dont on trouvera de bons tableaux d'ensemble, pour l'Angleterre, dans les livres de Paul Mantoux (*la Révolution Industrielle au XVIII^e siècle*, 1905) et d'Elie Halévy. Un fait est, de toutes façons, certain : les hommes qui « firent » la Révolution industrielle et qui en tirèrent les premiers bénéfices, matériels et moraux, se heurtèrent à des réglementations de la vie économique et, plus encore, à des habitudes d'esprit, à des traditions, à toute une structure de la société, qui leur opposa suffisamment d'obstacles pour que, dès qu'ils en possédèrent les moyens, dès que la réussite leur eut donné, à la fois la puissance matérielle et le crédit politique, leur premier souci fût d'abolir ces réglementations, de modifier cette structure et ces traditions dans tout ce qui pouvait gêner leur effort ou contrarier leur ascension.

Et l'État libéral naquit. L'État, dont la forme put rester monarchique ou devenir républicaine, le régime autoritaire ou bien parlementaire : il n'en groupa pas moins, dorénavant, des individus autonomes, indépendants et libres, dotés, en sus de l'égalité politique, d'une liberté et d'une égalité juridiques dont les conséquences étaient de poids.

Suppression, sinon des catégories de naissance, du moins de leur reconnaissance légale ; liberté de déplacement et, surtout, d'établissement, sans qu'on dût se heurter désormais à ces prohibitions qui, dans les villes, frappaient encore forains et non-bourgeois : la conquête était considérable, bien que limitée au territoire de la nation, les temps n'étant pas venus (nous en sommes-nous rapprochés aujourd'hui ?) d'une Déclaration des droits valables pour l'Univers. Ajoutons, libération des servitudes personnelles d'ancien type, celles que vise l'article 19 de la Déclaration de 1789, si riche de sens dans ses deux parties : « Tout homme peut engager ses services, son temps (d'où suit que le travail est objet de propriété) — mais il ne peut se vendre lui-même ; sa personne n'est pas une propriété aliénable ». — Et encore, liberté de travailler ou de ne pas travailler ;

10°08-7

de contracter ou de ne pas contracter ; de choisir à son gré sa profession sans qu'aucun « genre de travail, de culture, de commerce », comme le dit l'article 18 de la Déclaration des droits de la Convention, puisse être interdit au citoyen : ajoutons, sans qu'aucune règle corporative vienne limiter son choix — son libre choix, la liberté se trouvant définie pour l'individu : « le pouvoir de faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ». Ce qui revenait à dire tout ce que n'interdisaient pas, explicitement, les règles du droit privé.

Ainsi pour les personnes. Dans le chapitre des rapports entre les personnes et les biens, mêmes aménagements. D'ailleurs, des prescriptions en nombre très restreint et de valeur surtout négative. On l'a noté avec raison : dans le Code civil français, dans le Code de commerce, les règles ne portent pas tant sur le fond des stipulations que sur la forme même des contrats. Et toujours le mot magique : liberté. Liberté de l'industrie, c'est-à-dire du choix des matières, de la technique des fabrications ; liberté du travail, à la seule réserve que le servage et l'esclavage sont abolis ; liberté du commerce, des conventions, de la concurrence : au total, un extrême et rigoureux individualisme, l'interdiction absolue de toute association entre gens de même profession ou de même industrie, qu'il s'agisse de patrons ou d'ouvriers — parce que, dit en toutes lettres la loi Chapelier de juin 1791, ces liaisons et ces associations, se donnant pour but la défense de « prétendus intérêts communs », sont non seulement vaines, puisqu'il n'existe pas de pareils intérêts ; et dangereuses parce que capables, de menacer l'ordre public : elles sont indésirables, dans toute la mesure où elles pourraient gêner les conventions libres d'individu à individu — c'est-à-dire la seule réalité. Le rapport qui précède la loi Chapelier déclare explicitement : « Entre l'État et l'individu, il n'y a rien ». Formule lapidaire. Une de celles qui s'inscrivent au fronton d'un régime.

DU LIBÉRALISME A L'INTERVENTION

L'État ? Mais alors, son rôle ? « Les lois n'existent que pour garantir à chaque citoyen la propriété de ses biens et la sûreté de sa personne ». Ainsi s'exprimait, dès 1789, le Cahier de Paris, *intra muros*. L'État ? A la fois un gendarme et un préposé à l'entretien des balances privées. Que les citoyens s'en servent à leur guise ; mais peser, lui, sur l'un des plateaux ; invoquer, pour le faire, non pas certes l'ancienne « Raison d'État », honnie, et abhorrée, mais la notion moderne de l'intérêt public — aux yeux des libéraux qui traduisaient, de 1789 à 1791, leurs rêves, longtemps refoulés, dans les formules simples des Cahiers et des Déclarations, c'eût été commettre, inexpiable, le crime de retour au passé...

Il fallut bien pourtant, sous la poussée des faits, ouvrir les yeux à la réalité — convenir qu'entre l'État et l'individu, il y avait tout de même quelque chose : les « ménages » dont parlait Bodin, la famille, la commune, la profession surtout et les liens qu'elle tissait bien vite, nonobstant la loi Chapelier, soit entre les patrons (et ces liens-là, l'État de bonne heure les reconnut) ; soit entre les ouvriers : sans bonne grâce, après une longue évolution, il finit par légitimer les associations professionnelles. Pareillement, sous la pression croissante de l'opinion, il dut bien admettre qu'entre contractants, l'égalité juridique supposée par la loi n'était pas égalité réelle ; bon gré mal gré, l'intervention devint nécessaire, pour rétablir une égalité par trop illusoire. Enfin, il dut se rendre compte, assez

10*08-8

vite, que le « laissez-faire » n'avait pas que des avantages pour l'intérêt général et qu'il fallait parer à des abus trop graves et d'ailleurs trop criants. Ainsi se précisa, petit à petit, la notion d'un État s'assignant le rôle : à l'intérieur, d'arbitrer les intérêts contradictoires (mais strictement dans le cadre d'un droit économique à formule individuelle) à l'extérieur, d'unir les économies individuelles par des échanges libérés de toute entrave douanière et de constituer ainsi une vaste communauté « interindividuelle » à base d'échanges pacifiques. Libre-échange ici ; libéralisme là : les deux devises de l'État né à la fin du XVIII^e siècle, au début du XIX^e siècle, dans les conditions qu'on sait maintenant. On le vit durer, sans changements trop profonds, jusqu'aux environs des années 80.

Nous n'avons point à dire ici comment et pourquoi, vers ce temps, par suite de ce qu'on pouvait alors nommer « l'achèvement de l'Europe » (mais il y a des achèvements qui recommencent tous les demi-siècles) — par suite, disons moins ambitieusement, et du développement de nouvelles nations jouant des coudes avec une jeune âpreté et du besoin croissant de débouchés, partant d'expansion, que ressentaient les vieilles nations trop comprimées — on assista à la ruée des Blancs sur le Monde jaune et, surtout, sur le Monde noir — à ce partage de l'Afrique, dont le tome XI de l'*Encyclopédie* retracera les étapes. A cela et à tout ce qui s'ensuit, à tout ce que décrivent les tomes XII et XIII : demande de produits accrue, nécessité, par conséquent, de multiplier la marchandise, d'amplifier la matière ouvrable, d'accroître et de centupler le rendement de la main-d'œuvre, de demander à la chimie de Berthelot, à la mécanique, à la vapeur, bientôt à l'électricité tout ce qu'elles pouvaient donner. Au bout du terme, la résurrection de la notion d'économies nationales faites pour être protégées, développées, servies par les États — elles et tout ce qu'elles suscitent, encadrent et satisfont d'intérêts privés, individuels les uns, collectifs les autres. Un « néo-mercantilisme », on le dit volontiers et le mot peut s'accepter, à condition de bien voir en quoi le « néo » mercantilisme différerait de l'« archéo ». Au temps de ce dernier, jadis, le Souverain, donc l'État, avait dirigé l'Économie ; à partir des années 80, directement ou indirectement, c'est l'Économie qui, en dernier ressort, finissait par diriger l'État. L'État qui n'arbitrait plus. Il « intervenait ». Et donc, un de ces Josués en retard qui croient toujours pouvoir arrêter le soleil juste dans l'axe de leur petite fenêtre, aurait pu dessiner avec satisfaction une courbe parfaite : d'abord, au XVIII^e siècle, l'Économie prisonnière du Souverain ; et puis, au seuil du XIX^e siècle, l'Économie déchaînée en face de l'État entravé ; finalement, au déclin du même siècle, l'État capturé par l'Économie...

« Finalement » — mais il n'y a pas de fin finale. Comme je le dis volontiers, l'Histoire est un théâtre qui n'a pas de rideau. La vie a continué son mouvement. La guerre de 1914, survenue, l'a retardé parfois, ou contrarié, ou au contraire développé puissamment et accéléré. La crise est survenue, elle aussi. Il fallait tenir et durer : comment ?

L'ÉTAT ET LA CRISE

Tout ce qui pouvait se prendre était pris. On jeta un dernier regard sur la carte. Aux deux pôles, des glaçons restaient libres, avec leurs ours blancs. On se les disputa, à partir de 1916 : Anglais et Russes, à la terre de Wrangel, Danois et Norvégiens, au Groenland.

10'08-9

Cependant qu'en Antarctide, des Terres de Loubet et des Terres de Fallières voisinaient avec des îles du Roi Georges et des chenaux du Kronprinz Gustave. Après tout, il y a l'huile de baleine et peut-être, tout noir sous le Beacon Sandstone tout blanc, du charbon ; il y a surtout « la rondeur antarctique » et, au Nord, guettée par les avions futurs, la route céleste d'Europe à la Chine par le Pôle. Au total, une maigre provende. En Afrique, en Asie, chacun dut se contenter d'ajouter à sa haie d'épines un bon fossé, ou deux rangs de moellons à son mur de clôture. De cent en cent mètres, l'écriteau « Chasse gardée », et l'avertissement : « Il y a des pièges ».

Tout ce qui pouvait s'inventer s'inventait. Plus ingénieuses chaque jour, plus puissantes, finalement plus économiques, les machines travaillaient à plein. Le règne de la « série » était arrivé. Les prix de revient baissaient. Mais les acheteurs, naguère complaisants, fermaient leurs bourses et refusaient, décidément, de se multiplier par cent, ou par mille. Les docks manquaient pour stocker.

Alors, les prospecteurs de l'Espace déclarant forfait, les prospecteurs du Machinisme se détruisant eux-mêmes, les prospecteurs des passions humaines apparurent. On avait eu l'explorateur, ce roi du monde de 80, cette Providence des auteurs en mal de péripéties ou de dénouements. Il était en chômage. Tout au plus s'occupait-il, parfois, à représenter en Europe quelque firme nouvelle de Yokohama ou de Bombay. On avait eu l'ingénieur. On cessait de croire à ses sortilèges. On le rognait, on le diminuait en nombre et en prestige, on le licenciait. Des sacrilèges parlaient de le mettre en sommeil, lui et ses machines. Maigre consolation : on l'embauchait parfois, en Orient ou en Extrême-Orient, pour aider à la mise en train de quelque Plan décennal ou quinquennal, destiné à ruiner ses neveux et ses cousins d'Europe. On eut le psychologue. — Non point Freud, le subtil Viennois. Mais Ford, prospecteur en série du cœur humain. L'avenir s'ouvrit à nouveau. La chaîne des besoins provoqués commença à tourner. D'un seul consommateur, assourdi de réclames radiophoniques, aveuglé de réclames lumineuses, obsédé par des courtiers irrésistibles, d'ailleurs nanti de hauts salaires, à charge d'en dépenser le montant dix fois — l'ingénieuse Amérique en fit cent, jusqu'au jour d'octobre 1919, le 24, où dès la première heure de la Bourse, à Wall Street, s'effondra brusquement la « Prosperity ».

Alors, ce fut le tournoiement. La quête aux remèdes de bonne femme, puisque la chimie et la biologie des thérapeutes modernes s'avéraient impuissantes. Retour à l'artisanat. Poésie du petit métier à la main. Malthusianisme et restrictions. Ascétisme. Et guerre à la Science, cette empêcheuse de faire tourner les Bourses en rond. Ceci, sur le plan économique. Sur le plan politique ? Désaffection des vieilles formules. Critique du Parlementarisme, là où il s'était enraciné. Critique d'hommes à la mémoire courte, il faut le dire. Quand on écrira « l'histoire vraie » des années 80, avec le recul nécessaire, on ne se contentera point de plaisanteries faciles. On montrera quels services les Parlements, un peu partout — et d'abord dans un pays comme la France — ont rendus, évitons, par scrupule scientifique, de dire au « Capitalisme » ; disons simplement au prodigieux essor des entreprises de toute nature, industrielles, commerciales et bancaires. On dira que chaque élu, de 1880 à 1900, a été, dans sa circonscription, le plus actif représentant de ces entreprises, le plus efficace diffuseur des progrès techniques et des améliorations matérielles ; en ce sens, devançant Ford, le plus fructueux créateur de besoins que les hautes

10*08-10

Puissances économiques aient pu désirer voir seconder leurs efforts... Par intérêt personnel ? Quelquefois ; nous n'avons à être, ici, ni des naïfs, ni des Pharisiens. Par passion désintéressée, le plus souvent, par ce goût qu'a tout homme de servir « le progrès » ou ce qu'il nomme ainsi, afin de se rehausser à ses propres yeux. Chaque élu, avec une patience, une obstination inlassable a été — qu'il en eût conscience ou non — le bélier qui ébranlait les vieilles dominations locales, réfractaires aux nouveautés, fermées aux progrès, hostiles aux changements. Des vieux groupements que le choc répété des élections ébranlait, il a mobilisé les éléments dissociés. Au sens précis du mot, il les a tirés de leur inertie. Mais la vie économique n'est pas une école de gratitude.

La crise est venue. Repli, le mot d'ordre universel. Les parlementaires, en pays de Parlement, sont trop. Des foules au petit pied, ces Assemblées ! Si dociles soient-elles, si maniables, si accessibles aux arguments, discrets ou trébuchants — mieux vaut un homme. Un seul. Une compétence technique ? Non. On a jugé à l'œuvre les compétences techniques ; et les vertus techniques. Les dictateurs ne sont pas des « experts ». Ils peuvent même être — tout comme ces ministres des États parlementaires à qui l'on fait grief de leur manque notoire de technicité — des incompetents. Voire des ignorants. Ils le sont, il est vrai, sur une puissante échelle — à la satisfaction de Démos, prince débonnaire. Donc, au livre clos de 1900, ajoutons une rallonge ; mais comment en libeller le titre ? L'État prisonnier de l'Économie ? C'était la formule d'autrefois ; dirons-nous : le Dictateur ressuscitant la Souveraineté (l'État, c'est Moi) ? — Ou bien : l'Économie jouant la carte du Dictateur ? — Gardons-nous, en tout cas, de fermer le livre du Temps. Ne parlons pas de la « dernière carte », ni de la mort du Capitalisme. Ne donnons à croire, ni que l'ingéniosité surprenante des hommes soit tarie, ni qu'il soit impossible d'imaginer d'autres organisations que l'actuelle, d'autres motifs d'action que la course au profit, d'autres relations possibles entre les hommes que celles du Capital et du Travail. L'avenir, comme le passé : un prodigieux réservoir de formes en attente, de forces en sommeil, de possibilités inexplorées, de quadratures merveilleuses des cercles...

Un fait est patent. Ce qui ne veut pas dire qu'il soit simple et facile à expliquer. Aujourd'hui, l'État semble connaître un renouveau de force, un regain de puissance. En espérance dans plusieurs nations : celles qui ont, comme la nôtre, gardé l'essentiel de leur structure politique antérieure. Dans plusieurs autres, faut-il dire — regardant discrètement par-dessus leurs frontières — faut-il dire « en réalité » ? Je n'ai pas à répondre ici, par oui ou par non, à une si grave question. Puisque, précisément, y répondre, ce doit être l'objet de tout ce tome X de l'*Encyclopédie*. L'objet de cette équipe de savants et d'agissants, de théoriciens et d'administrateurs, de têtes juridiques et politiques qui, dans les chapitres successifs d'un volume malaisé à bâtir, vont nous dire, dans la pleine liberté d'une pensée qui n'engage qu'eux-mêmes — ce qu'est, à leur sens, l'État contemporain. L'État de 1935, en pleine évolution, en plein désarroi, en pleine gestation.



10-08-11

46. Créations annuelles d'emplois budgétaires, 1935-1939

Source : Note n°362 du directeur du Budget pour le secrétariat général, 26 janvier 1939, CAEF, Fonds Budget, 3MI186

EFFECTIF DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS DE L'ETAT.								
	Effectifs	Exercice	Exercice	Exercice	Exercice	Exercice	TOTAUX	EFFECTIFS TOTAL (1)
	au 1er Janvier 1935.	1935 J. O. 12/1/1935	1936 J. O. 1/1/1936	1937 J. O. 1/1/1937	1938 J. O. 1/1/1938	1939 J. O. 1/1/1939	par Ministère des emplois créés entre 1935 et 1939	
Présidence du Conseil.....	30	10	-	1	-	-	11	41
Economie Nationale.....	-	-	-	-	3	-	3	3
Finances (& Régions Libérées)	93.609	-	430	1.275	572	-	2.277	95.886
Justice.....	14.075	-	-	9	42	21	72	14.147
Affaires Etrangères.....	1.270	1	-	16	-	-	17	1.287
Intérieur.....	10.030	60	88	821	309	-	1.278	11.308
Guerre.....	185.464	-	-	-	8	-	6	185.470
Marine Militaire.....	72.570	-	-	47	-	-	47	72.617
Education Nationale.....	158.474	68	1.049	4.089	1.829	600	7.635	166.109
Services d'Alsace et de Lorraine.....	11.731	-	52	60	-	-	112	11.843
Enseignement Technique.....	5.366	174	1	175	182	249	781	6.147
Beaux-Arts.....	2.448	-	-	6	1	10	17	2.465
Commerce.....	821	2	-	26	20	-	48	869
Air.....	26.763	-	248	712	175	1	1.136	27.899
Travail.....	5.953	-	-	10	48	-	58	6.011
Santé Publique.....	983	-	5	6	10	-	21	1.004
Colonies.....	7.194	-	-	-	2	-	2	7.196
Agriculture.....	10.510	4	-	7	9	7	27	10.537
Travaux Publics.....	22.863	-	5	4	5	-	14	22.877
Marine Marchande.....	1.345	-	-	27	1	-	28	1.373
Anciens Combattants et Pen- sionnés.....	7.487	-	-	2	3	-	5	7.492
Monnaies et Médailles.....	487	-	-	1	-	-	1	488
Imprimerie Nationale.....	1.466	-	-	18	-	-	18	1.484
Légion d'Honneur.....	380	-	-	-	-	-	-	380
Service des Poudres.....	6.779	-	-	-	1	-	1	6.780
P.T.T.....	183.761	-	215	2.764	5.234	-	8.213	191.983
Caisse Nationale d'Epargne..)	-	-	9	-	-	9	
	831.859	319	2.093	10.085	8.352	888	21.737	853.696 (1)

(1)- Note annexe ci-jointe.

A N N E X E

A ces effectifs il y a lieu d'ajouter les créations d'emplois suivantes qui ont été réalisées au cours des dernières années et qui n'ont pas figuré à l'Etat I annexé aux lois de finances :

A) - 41.500 militaires de carrière recrutés en vertu des lois de cadres et se décomposant ainsi qu'il suit :

Guerre	22.000		
Marine	10.400		
Air	8.200		
Colonies	<u>900</u>		
	41.500	41.500

B) - 37.000 ouvriers environ des établissements de défense nationale, savoir :

Guerre	30.500		
Marine	5.900		
Air	<u>600</u>		
	37.000	37.000

C) - environ 20.000 emplois d'auxiliaires, d'intérimaires, etc., (n'ayant pas figuré aux Etats I) et divers.
(créations réalisées par décrets-lois) ... 20.000

Total 98.000

47. Répartition des effectifs civils par tranches de traitement en 1932 et 1937

Source : Lettre n°552 du secrétaire général du ministère des Finances au rapporteur général de la commission des comptes définitifs et des économies, 31 janvier 1939, CAEF, Fonds Budget, 3MI187

1932

EFFECTIF ET REPARTITION DES FONCTIONNAIRES
ET AGENTS DE L'ETAT
1932

ECHELLES		EFFECTIFS
inférieur à	9.000	96.465
9.000	- 11.500	229.403
11.501	- 13.000	76.959
13.001	- 15.000	72.108
15.001	- 20.000	127.795
20.001	- 25.000	50.530
25.001	- 30.000	17.247
30.001	- 35.000	21.954
35.001	- 42.000	10.508
42.001	- 50.000	9.069
50.001	- 60.000	6.019
60.001	- 80.000	2.702
80.001	- 100.000	448
100.001	- 125.000	340
supérieur à	125.000	43
TOTAL		701.390

A ces chiffres s'ajoutent :

a) <u>Auxiliaires</u> :	1°) des comptables directs du Trésor :	8.018
	2°) des Régies financières	5.856
	3°) des P.T.T. à salaire variable ...	23.385
		<u>37.259</u>
b) <u>Ouvriers à salaire régional</u>		95.796
c) <u>Personnel des Offices et Etablissements autonomes</u>		<u>2.779</u>
	Total général ..	<u><u>637.324</u></u>

EFFECTIF ET REPARTITION DES FONCTIONNAIRES
 ET AGENTS DE L'ETAT
 1937

Tableaux des effectifs		
ECHELLES		EFFECTIFS
	7.000	91.912
7.000	- 8.000	36.393
8.000	- 9.000	41.993
9.000	- 10.500	107.732
10.500	- 11.500	141.033
11.500	- 12.500	60.771
12.500	- 15.000	140.146
15.000	- 20.000	138.810
20.000	- 25.000	30.671
25.000	- 30.000	23.527
30.000	- 35.000	16.114
35.000	- 42.000	20.895
42.000	- 50.000	9.813
50.000	- 60.000	5.768
60.000	- 80.000	2.672
80.000	- 100.000	467
100.000	- 125.000	359
au-dessus de 125.000		62
TOTAL		869.148

Ces chiffres comprennent:

- les ouvriers à salaires régionaux
- les auxiliaires des comptables du Trésor, des Régies financières et des P.T.T.
- le personnel des Offices et Etablissements Autonomes.

48. *Modèle d'état ministériel – enquête du ministère des Finances (1939)*

Source : lettre n°442 du ministre des Finances (secrétariat général, direction du Budget, PCM), à messieurs les ministres, 28 janvier 1939, CAEF, Fonds Budget, 3MI187

MINISTÈRE de.....

TABLEAU

Augmentation des effectifs du personnel

	Fonctionnaires titulaires	Militaires de carrière	Auxiliaires temporaires	Ouvriers	Total	dont comportant un traitement moyen supérieur à 50.000 Frs
<u>Année 1935</u>						
Loi de Finances.....						
Loi du.....						
Décret-loi du.....						
<u>Année 1936</u>						
.....						
.....						
.....						
<u>Année 1937</u>						
.....						
.....						
.....						
<u>Année 1938</u>						
.....						
.....						
.....						
<u>Année 1939</u>						
.....						
.....						
.....						

49. *Jean Berthelot et les causes de l'augmentation des effectifs de l'État sous Vichy (1968).*

Source : BERTHELOT Jean, *Sur les rails du pouvoir (de Munich à Vichy)*, Paris, Robert Laffont, coll. « L'histoire que nous vivons », 1968, pp. 244-246

« [p.244] En présentant au Conseil, dans un exposé précis et ramassé, le budget de 1942, Bouthillier a opportunément jeté l'alarme sur le gonflement des effectifs employés par l'État. La vie économique s'est ralentie ; il y a malheureusement moins de citoyens à administrer qu'avant-guerre ; cependant le nombre de ceux qui vivent des deniers publics monte comme une irrésistible marée.

Dans ce domaine, la fonction crée l'organe. Chaque institution nouvelle, Secrétariat général, Délégation, Commissariat, Comité, Région administrative, porte en germe une moisson d'agents de complément. Les développements de l'économie dirigée exigent des cohortes de fonctionnaires.

Le directeur du Budget est submergé par les demandes de création d'emplois, également tous indispensables, comme il sied.

La dépopulation menace si l'on ne repeuple les cadres du commissariat à la Famille. La jeunesse périra amaigrie et phtisique si l'on ne met nos garçons et filles entre les mains d'une armée de moniteurs qui leur pétriront les muscles ; le commissariat aux Sports a d'ailleurs un concurrent dans le secrétariat général à la Jeunesse qui, lui, veut catéchiser les jeunes avec des équipes d'orateurs ; il faut aussi agrémenter les chantiers de jeunesse avec des professeurs de chant, de jardinage et d'éducation physique. La radio et la presse ne suffisent pas au monopole de l'Information : dans chaque région, dans chaque département, des délégués à la Propagande diffusent les mots d'ordre et les consignes officielles du gouvernement. La France n'est plus en guerre mais la censure viole le secret des lettres et écoute les conversations téléphoniques. Au siège de chaque préfecture, des ciseaux taillent dans les quotidiens régionaux tout ce qui n'est pas orthodoxe.

Le chômage a disparu mais, pour justifier leur existence, des préposés à la lutte contre le chômage viennent, sur les chantiers des Ponts et Chaussées, débaucher les anciens chômeurs, pour les embrigader dans des équipes de vrais chômeurs. La métallurgie ne peut plus fournir de tuyaux, le ciment est devenu rare, le cuivre est monté au rang des métaux précieux : cependant [p. 245] on augmente les cadres du Génie rural en vue d'hypothétiques adductions d'eau ou de lointaines électrifications.

Le Ravitaillement multiplie ses services à mesure qu'il divise moins de denrées entre les rationnaires ; les Départements, les Régions, l'État bloquent, stockent, et rationnent en cascade, sous la conduite des intendants.

Et la police, ce fléau de tous les régimes personnels, s'essouffle à suivre le rythme des interdictions, car il faut des gendarmes pour veiller à l'application des règlements. L'Allemagne avait connu la police bleue, la police verte, la garde brune. Nous avons déjà la Gendarmerie, la garde mobile, la garde vichyssoise, la police d'État, la police

des villes, la garde des communications, la Sûreté nationale, et un dernier-né florissant, la police économique.

Le contrôle des chemins de fer a été supprimé dans les huit jours de mon arrivée au gouvernement, mais des ministères, qui jusqu'alors ignoraient le mot, ajoutent les contrôles aux contrôles. L'Économie nationale veut avoir ses contrôleurs des prix ; le Ravitaillement ses contrôleurs qui, sur les routes, laissent passer les lourds camions hermétiquement bâchés et fouillent les cyclistes ; la Production industrielle, ses contrôleurs qui vérifient les stocks, font la chasse aux faux points-textiles, infligent des amendes à ceux qui mésusent de leurs contingents de matières ou consomment trop de kilowatts-heures.

Le restaurateur voit successivement défiler le contrôleur des prix, qui vérifie l'addition, le contrôleur du Ravitaillement, qui épiluche le menu, et le contrôleur de la Production industrielle, qui verbalise si l'électricité est employée à tort.

On se perd dans ce monde qui pousse comme une forêt sous l'Équateur. Demain, il faudra contrôler les contrôleurs, trop souvent tentés de s'arranger à l'amiable avec les contrôlés.

Et il faut se garder de passer sous silence les para-fonctionnaires qui peuplent les comités d'organisation, les innombrables offices et groupement nationaux ou régionaux de répartition, d'exportation, d'importation, d'achat, qui se sont créés, à l'ombre des ministères.

Ne pas omettre non plus les bureaucrates que les [p. 246] entreprises sont obligées de recruter pour noircir le papier règlementaire.

La France s'anémie sous cette carapace de parasites. La cure sera longue. »

50. *Formulaires établis en vue de l'application du statut des juifs aux Finances (juin 1941)*

Source : Note n°4.037 de P. Labarre, directeur du Personnel, du matériel et du contentieux, pour tous les services, Paris, le 28 juin 1941, CAEF, Fonds Budget, PCM, B33353

ANNEXE N° 1

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE ET DES FINANCES

Direction ou Service :

DÉCLARATION.

En vue de l'application de la loi du 2 Juin 1941 sur le statut des Juifs, **à souscrire par les Magistrats, fonctionnaires, agents, auxiliaires et ouvriers ayant un grand-Parent Juif ou n'ayant aucun grand-parent Juif.**

Les fonctionnaires et agents soussignés, après avoir pris connaissance de la lettre N° 4.037 A, en date du 28 Juin 1941 de la Direction du Personnel, du Matériel et du Contentieux, certifient n'avoir aucun grand-parent de race ou de religion juive ou n'avoir qu'un grand-parent de race ou de religion juive.

Presses n° 181

<u>NOMS ET PRÉNOMS</u>	<u>GRADES</u>	<u>SIGNATURES</u>
M. M.		

Pouvez-vous vous prévaloir des dispositions de l'article 3 de la loi du 2 Juin 1941 en excipant de l'une des conditions suivantes :

- 1). Etes-vous titulaire de la carte de combattant instituée par l'article 101 de la loi du 19 décembre 1926 ?..... (3)
- 2). Avez-vous fait l'objet, au cours de la campagne 1939-1940, d'une citation donnant droit au port de la croix de guerre instituée par le décret du 28 mars 1941 ?..... (3)
- 3). Etes-vous décoré de la Légion d'Honneur ou de la Médaille Militaire pour faits de guerre ?..... (3)
- 4). Etes-vous pupille de la Nation ou ascendant, veuve ou orphelin de militaire mort pour la France ?..... (3)

Pouvez-vous vous prévaloir des dispositions de l'article 7, avant dernier alinéa, de la loi du 2 Juin 1941 ?

- 1). Avez-vous été prisonnier de guerre ?..... (3)
Si oui, depuis quelle date êtes-vous libéré ?
- 2). Votre conjoint est-il actuellement prisonnier de guerre ?..... (3)
- 3). Votre conjoint a-t-il été prisonnier de guerre ?..... (3)
Si oui, depuis quelle date est-il libéré ?
- 4). Comptez-vous actuellement un prisonnier de guerre parmi vos ascendants ou descendants ?..... (3)
- 5). Si l'un de vos ascendants ou descendants a été prisonnier de guerre, depuis quelle date est-il libéré ?
..... (4)

Pouvez-vous vous prévaloir des dispositions de l'article 8 de la loi ?

- 1). A titre de services exceptionnels rendus par vous à l'Etat Français (3)
- 2). Comme appartenant à une famille établie en France depuis cinq générations et dont les membres ont rendu des services exceptionnels à l'Etat Français ? (3)

Durée des services effectués
valables pour la retraite à
la date du 15 Août 1941.
..... ans mois

Fait à le
le déclarant :

(1) Répondre par oui ou par non.

(2) Répondre par oui ou par non et produire les pièces (la non-appartenance à la religion juive est établie par la preuve de l'adhésion à l'une des autres confessions reconnues par l'Etat avant la loi du 9 décembre 1905).

(3) Répondre par oui ou par non et le cas échéant produire les pièces.

(4) Dans l'affirmative, indiquer le nom du prisonnier, son degré de parenté et la date de libération. Produire les pièces.

51. *Effectifs des fonctionnaires civils de l'État en 1936 et en 1941 (1944)*

Source : SERVICE NATIONAL DES STATISTIQUES, *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État (effectifs, traitements, pensions de retraites)*, Paris, Imprimerie nationale, 1944, 107 p.

— 57 —

ANNEXES
A LA SECONDE PARTIE.

TABLEAUX.

ANNEXE. I. — Effectif des fonctionnaires civils de l'État en 1936 et en 1941.

MINISTÈRES. SECRETARIATS D'ÉTAT ET SECRETARIATS GÉNÉRAUX.	FONCTIONNAIRES TITULAIRES.				AUXILIAIRES TEMPORAIRES.		OUVRIERS.		TOTAL.	
	CADRES NORMAUX.		CADRES LATÉRAUX ET SPÉCIAUX.		En 1936.	En 1941.	En 1936.	En 1941.	En 1936.	En 1941.
	En 1936.	En 1941.	En 1936.	En 1941.						
Présidence du Conseil. (Chef de l'État).....	10	14	"	"	43	57	"	"	53	71
Vice-Présidence du Conseil...	9.473	9.485	28	20	34	1.258	"	7	9.535	10.770
Justice.....	13.080	12.830	295	342	342	591	72	80	13.789	13.843
Affaires étrangères.....	856	680	"	"	165	150	11	11	1.032	841
Intérieur.....	11.614	18.431	2.682	4.872	3.688	8.953	467	519	18.451	29.775
Économie Nationale et Finances	57.273	55.863	795	578	34.104	35.676	13.193	9.086	105.365	101.203
Délégation Générale à l'Équi- pement National.....	"	"	"	"	"	83	"	"	"	83
Guerre.....	18.572	11.344	1.262	627	9.619	21.413	52.966	45.781	82.419	79.165
Marine (1).....	3.835	3.835	91	91	2.331	2.331	41.842	41.842	48.099	48.099
Aviation.....	2.742	2.247	56	29	715	1.652	4.956	7.062	8.469	10.990
Agriculture.....	8.935	7.747	75	65	1.252	2.024	118	133	10.380	9.969
Éducation Nationale.....	160.326	172.937	73	50	16.004	30.562	875	1.505	177.278	205.054
Famille et Santé.....	1.088	1.292	361	598	915	742	310	374	2.674	3.006
Ravitaillement.....	"	4.745	"	"	"	3.873	"	298	"	8.916
Production Industrielle.....	2.811	3.799	50	79	3.724	6.132	18.231	34.039	24.816	44.049
Travail.....	2.048	1.938	36	29	3.902	6.481	19	42	6.005	8.490
Communications.....	132.391	123.187	1.369	595	43.060	87.268	11.337	12.227	188.157	223.277
Colonies.....	708	678	"	"	117	196	6	6	831	880
TOTAUX.....	425.762	431.052	7.173	4.975	120.015	209.442	144.403	153.012	697.353	798.481

(1) Non compris la Marine Marchande.

(2) L'effectif de 1936 n'étant pas connu, on a reporté celui de 1941 pour permettre néanmoins une comparaison d'ensemble.

Source : Ordonnance n°45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la Fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile. En ligne : <http://www.ena.fr/index.php?fr/institution/Ordonnance-du-9-octobre-1945>

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ORDONNANCES ET DÉCRETS

ARRÊTÉS, CIRCULAIRES, AVIS, COMMUNICATIONS, INFORMATIONS ET ANNONCES

Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le procès de nos administrations publiques est ouvert depuis nombre d'années.

Certes, les mérites personnels y sont communs et s'y rencontrent souvent à un haut degré. Mais, dans l'ensemble, elles n'ont point été mises au pas du temps. Il n'y a été tenu un compte suffisant ni de la révolution industrielle du siècle dernier et de ses conséquences économiques et sociales, ni de la démocratisation de l'Etat, qui eût dû impliquer celle de tous ses organes.

La refonte de la machine administrative française, qui s'imposait dès avant les événements de 1940, a tardé. Elle est devenue impérieuse. Souhaitée de toutes parts, elle doit être entreprise de toute urgence.

Elle met en cause l'ensemble des problèmes que la fonction publique recouvre et qui sont amples, ne serait-ce que par la diversité des personnels au service de l'Etat : magistrats, militaires, diplomates, administrateurs, techniciens, coloniaux, etc.

Il faudra traiter distinctement ces divers cas. Mais une priorité absolue est due au problème général de la formation et du recrutement des fonctionnaires qui sont au cœur même de nos services publics : Conseil d'Etat, personnel civil des administrations centrales, corps diplomatique et préfectoral, corps d'inspection et de contrôle.

C'est une étape à franchir d'abord pour plusieurs raisons.

D'une part, ces administrations organisent, chacune de leur côté, le recrutement et la carrière de leurs agents. Les conditions exigées pour des emplois cependant comparables varient d'une administration à l'autre. Le rythme des concours est laissé à l'appréciation de chaque service. Il en résulte une spécialisation et un cloisonnement excessifs.

D'autre part, la formation des jeunes gens qui se destinent à ces cadres est incomplète : l'école libre des sciences politiques est présentement

seule à offrir un ensemble systématique de cours et conférences préparant aux hautes fonctions publiques; elle n'est guère accessible qu'à des étudiants aisés résidant à Paris. Nos universités ne donnent pas une place suffisante à l'enseignement des sciences politiques et sociales. Il n'existe non plus aucun apprentissage préalable du métier de fonctionnaire. Tout au plus, une préparation a-t-elle été ébauchée par certains grands corps pour leur propre recrutement; mais les emplois offerts sont peu nombreux et la nature des études nécessaires pour y accéder élimine trop souvent les jeunes sans fortune.

Enfin, à quelques rares exceptions près, notre organisation administrative ne différencie pas suffisamment les tâches. Depuis un demi-siècle, le développement du rôle de l'Etat a conduit à surcharger de besoins matérielles écrasantes les agents des cadres supérieurs. Il en résulte un mauvais emploi des forces. Faute de fonctionnaires chargés de l'exécution quotidienne des décisions et de la marche normale des affaires, la machine administrative est alourdie, le travail y est ralenti. Les jeunes rédacteurs sont réduits, pendant plusieurs années, à des tâches subalternes auxquelles ni leurs aptitudes ni leur culture ne les destinaient. Leur formation professionnelle en souffre et ils risquent d'y perdre leur esprit d'initiative.

Les lignes essentielles de la présente ordonnance ont été soumises à l'assemblée consultative qui a donné un avis favorable au principe de la réforme.

Le texte qui est aujourd'hui présenté édicte un certain nombre de règles fondamentales; il sera complété par des décrets et règlements d'application.

L'ordonnance transforme complètement le mode de recrutement des catégories de fonctionnaires qu'elle concerne. Elle organise aussi leur formation, elle crée à cette fin des instituts universitaires d'études politiques situés à Paris et en province, une école nationale d'administration et un centre de hautes études administratives.

Les instituts ont pour mission de donner à des étudiants, qu'ils se destinent ou non à la fonction publique, une culture politique ou administrative générale. Ils le feront avec l'esprit d'indépendance et de désintéressement qui sont le propre de l'université. Pour assurer le caractère démocratique du recrutement, les étudiants inscrits à un institut, qui n'auraient pas les ressources suffi-

santes pour poursuivre leurs études, pourront obtenir de l'Etat les moyens nécessaires.

L'Ecole nationale d'administration a une tâche très différente; c'est elle qui doit pourvoir aux emplois de début des corps de hauts fonctionnaires visés par la réforme. Elle est un établissement d'application qui rassemble sous une même discipline des élèves déjà formés soit par l'enseignement supérieur, et notamment par les instituts, soit, par les fonctions administratives qu'ils auront exercées auparavant. Ces deux catégories d'élèves seront recrutées par des concours distincts quoique apparentés.

Cette dualité de concours n'a nullement pour objet de créer au sein de l'école deux catégories, mais de garantir un certain nombre de places aux candidats qui, issus de l'administration, risquent d'être moins bien entraînés que d'autres aux épreuves scolaires d'admission. Une fois le seuil franchi, plus rien ne distinguera les élèves, quelle que soit leur origine. L'école leur enseignera les techniques de la vie administrative et politique; elle s'efforcera aussi de développer en eux le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et les moyens de les bien remplir. Des stages effectués en province, dans les territoires d'outre-mer, à l'étranger ou à Paris même, associeront étroitement des expériences pratiques aux enseignements théoriques.

Le centre de hautes études a pour mission de donner une formation complémentaire à des fonctionnaires déjà mûris par l'expérience et même, exceptionnellement, à des hommes ayant fait leurs preuves dans des activités privées et que l'Etat jugera bon d'appeler à son service. Les études poursuivies dans ce centre n'auront point un caractère scolaire. La confrontation des idées et des expériences formera la base de son enseignement.

Le diplôme délivré par le centre de hautes études ne conférera aucun droit; il attestera seulement une vocation et une aptitude.

Améliorer la formation et les conditions de recrutement des jeunes fonctionnaires demeurerait inefficace si les nouveaux serviteurs de l'Etat étaient placés dans les cadres administratifs actuels. Aussi, la présente ordonnance vise-t-elle à réorganiser ceux-ci.

Elle crée un corps de secrétaires d'administration et un corps d'administrateurs civils.

Les secrétaires d'administration, techniciens des services administratifs sont spécialement

recrutés et formés pour accomplir les tâches d'exécution et les travaux courants.

Les administrateurs civils ont pour mission d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du Gouvernement, de préparer les projets de loi ou de règlement et les décisions ministérielles, de tracer les directives nécessaires à leur exécution, de coordonner et d'améliorer la marche des services publics.

L'ordonnance introduit une nouveauté importante dans le statut de ces administrateurs; elle prévoit pour eux la séparation du grade et de l'emploi; s'il est naturel, en effet, d'assurer à un agent, dont le travail donne satisfaction, un traitement qui croît avec l'âge et l'expérience, il est préjudiciable à l'intérêt général que cette augmentation de traitement soit subordonnée à l'exercice effectif d'un commandement ou d'une responsabilité. Le choix des hommes placés aux postes de commande risque de s'en trouver vicié. L'affectation des administrateurs civils pourra, grâce à cette innovation, tenir compte de leurs seules capacités.

L'ordonnance institue enfin, à la présidence du Gouvernement, les organes d'une politique d'ensemble: une direction de la fonction publique, un conseil permanent de l'administration civile.

La direction sera le service central chargé de coordonner les méthodes de recrutement et d'étudier tous les problèmes intéressant les agents de l'Etat et l'organisation des services publics, en liaison avec la direction du budget au ministère des finances, qui demeure seul compétent pour apprécier les conséquences financières des réformes envisagées.

Le conseil permanent de l'administration civile sera composé d'un petit nombre de membres, présentant les garanties nécessaires de compétence, de dévouement au bien de l'Etat et aussi d'indépendance. Ce conseil sera chargé de veiller sur la fonction publique et, le cas échéant, de faire respecter la discipline de leur corps par les fonctionnaires issus de l'Ecole nationale d'administration.

Les mesures réalisées ou amorcées par la présente ordonnance ne sont, comme il a été dit, qu'une première étape sur la longue route qui mènera à une réforme administrative complète. Elles la conditionnent. Elles sont à la base d'une rénovation des méthodes administratives de la France et d'une conception saine du service de l'Etat.

Le Gouvernement provisoire de la République française,

Sur le rapport du ministre d'Etat et du ministre de l'éducation nationale,

Vu l'ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du Comité français de la libération nationale, ensemble les ordonnances des 3 juin et 4 septembre 1944;

Vu, l'avis émis par l'Assemblée consultative dans sa séance du 22 juin 1945;

Le Conseil d'Etat entendu,

Ordonne :

TITRE I^{er}

Des instituts d'études politiques.

Art. 1^{er}. — Il sera créé par décret, pris après avis du Conseil d'Etat, des instituts d'université dits «instituts d'études politiques» destinés à compléter l'enseignement des sciences sociales, administratives et économiques donné dans les facultés de droit et des lettres.

Ces instituts pourront recevoir, dans la même forme, le statut d'établissement public.

Art. 2. — Un conseil, nommé par le ministre de l'éducation nationale et présidé par le recteur, sera placé auprès du directeur de chaque institut.

Art. 3. — Les étudiants inscrits aux instituts d'études politiques et préparant le concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration pourront recevoir de l'Etat les moyens nécessaires à la poursuite de leurs études.

Art. 4. — Les conditions d'application des mesures prévues par le présent titre seront fixées par un règlement d'administration publique.

TITRE II

De l'Ecole nationale d'administration

Art. 5. — Il est créé une Ecole nationale d'administration chargée de la formation des fonctionnaires qui se destinent au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes, aux carrières diplomatique ou préfectorale, à l'inspection générale des finances, au corps des administrateurs civils ainsi qu'à certains autres corps, ou services déterminés par décret pris après avis du Conseil d'Etat et contresigné du ministre intéressé et du ministre des finances.

Les femmes ont accès à l'Ecole nationale d'administration, sous réserve des règles spéciales d'admission à certains emplois.

Art. 6. — L'Ecole nationale d'administration est un établissement public. Elle relève du président du Gouvernement provisoire de la République française, en sa qualité de président du conseil des ministres.

Elle est administrée par un directeur, assisté d'un conseil d'administration. Le conseil est présidé par le vice-président du Conseil d'Etat et composé, en parties égales, de recteurs d'académie ou professeurs d'université, de membres de l'administration et de personnes n'appartenant pas aux services publics. Le directeur de la fonction publique siège en outre au conseil; il y a voix délibérative.

Le directeur de l'Ecole nationale d'administration et les membres du conseil d'administration sont nommés par décret pris en conseil des ministres.

Le directeur ne peut être révoqué que sur proposition motivée du conseil d'administration.

Un décret pris après avis du Conseil d'Etat réglera le fonctionnement administratif et financier de l'école.

Art. 7. — Les conditions d'entrée à l'école, l'organisation de la scolarité et des stages, les règles d'affectation des élèves à la sortie de l'école seront déterminées par un règlement d'administration publique.

S'ils ne sont déjà fonctionnaires, les élèves admis à l'école ont la qualité de fonctionnaires stagiaires et reçoivent une indemnité non soumise à retenue pour pension civile. Ils sont tous régis par le statut de la fonction publique, sous réserve des mesures particulières qui seraient prévues par le règlement intérieur de l'école.

Art. 8. — Les élèves de l'Ecole nationale d'administration soumis aux obligations militaires doivent, sauf le cas d'incapacité physique, accomplir leur temps de service militaire obligatoire dans une arme combattante et y rester dans la réserve pendant un temps qui sera fixé par un décret pris sur le rapport des ministres de la guerre, de la marine et de l'air.

Art. 9. — Des centres de formation, destinés à des fonctionnaires d'autres catégories que celles prévues à l'article 5, pourront être rattachés par décret à l'Ecole nationale d'administration.

TITRE III

Du centre des hautes études administratives

Art. 10. — Il est créé un centre de hautes études administratives.

Ce centre parfait la formation nécessaire à l'exercice de hautes fonctions publiques.

Il organise l'étude des problèmes relatifs à la France d'outre-mer.

Il complète la préparation à la gestion et à la surveillance d'entreprises industrielles et commerciales nationalisées ou contrôlées par l'Etat.

Art. 11. — Peuvent être admis au centre de hautes études administratives des fonctionnaires métropolitains ou d'outre-mer, des officiers des armées françaises ainsi que, à titre exceptionnel, toute autre personne française ou étrangère.

L'organisation et le fonctionnement du centre seront fixés par un règlement d'administration publique.

TITRE IV

Du statut de certains fonctionnaires

Art. 12. — Les fonctionnaires appartenant aux corps et aux services auxquels prépare l'Ecole nationale d'administration sont soumis aux dispositions générales du statut de la fonction publique. Sous réserve des dispositions applicables au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes. Ils sont, en ce qui concerne la discipline et le licenciement, régis par des règles identiques. Ces règles seront fixées par un règlement d'administration publique.

53. *Évolution du nombre des fonctionnaires selon Michel Gautret (1946)*

Source : GAUTRET Michel, *L'évolution des traitements des fonctionnaires civils de 1914 à 1946*, Thèse de doctorat en droit, faculté de droit de l'Université de Paris, 1946, 99 p.

- 88 -

TABLEAUX ANNEXES

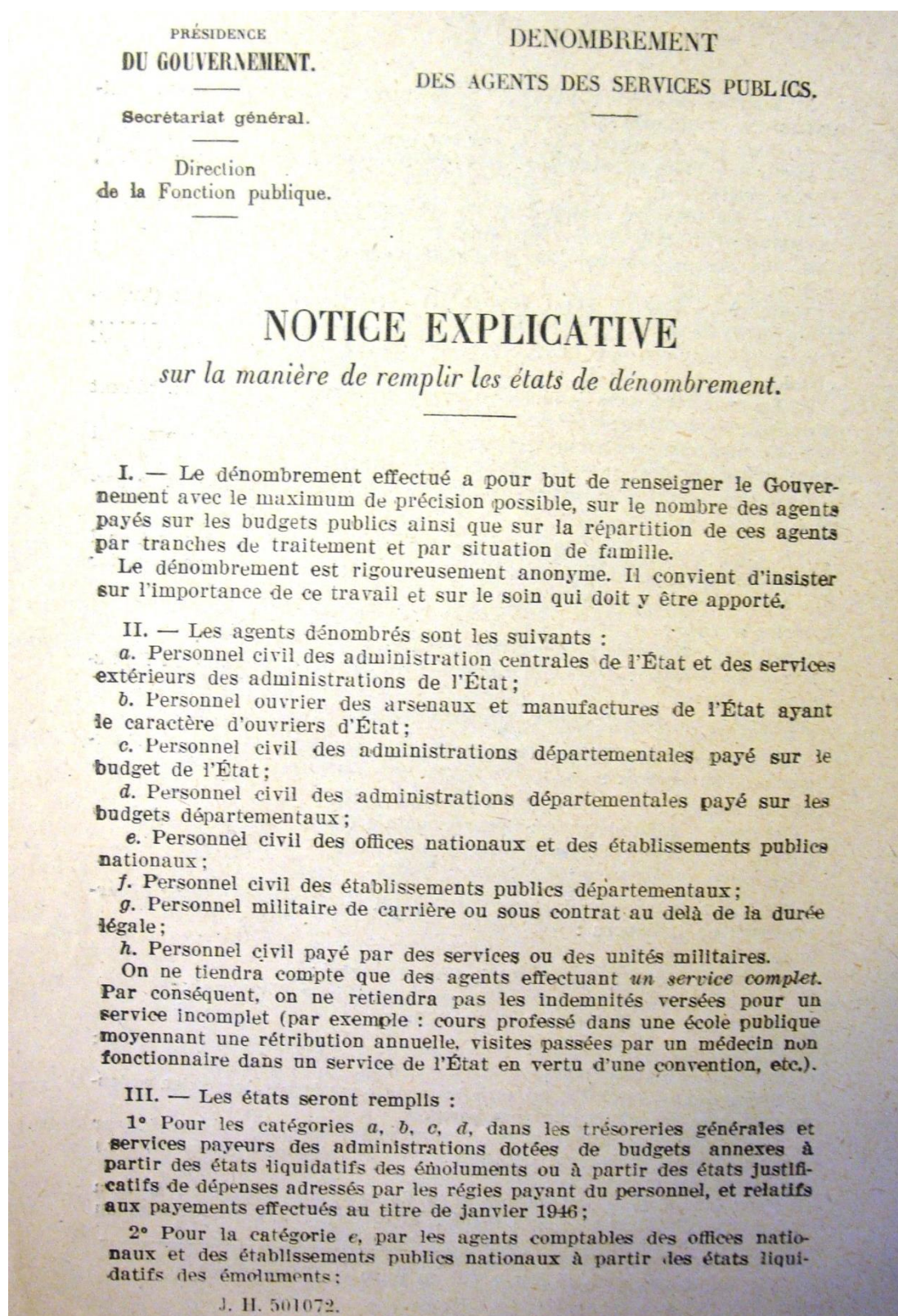
I - Evolution du nombre des fonctionnaires

- Il n'existe pas de statistique précise en France sur le nombre des agents public, mais seulement des estimations provenant de certains auteurs ou résultant d'enquêtes du Ministère des Finances ou du Service de la Statistique générale de la France. Les chiffres obtenus n'englobent pas toujours les mêmes catégories de personnel. Dans le tableau suivant, on a distingué les fonctionnaires civils de l'Etat et l'ensemble des personnels rémunérés par les pouvoirs publics centraux. Des indications sont également données en ce qui concerne l'effectif des agents des collectivités locales ou des chemins de fer.

Années	Fonctionnaires civils de l'Etat	ensemble des personnels rémunérés par l'Etat	agents des collectivités locales et des chemins de fer	organisme ou auteur dont l'estimation est citée
1914	351.961 titulaires 18.553 auxiliaires 94.943 ouvriers 465.457 (titulaires ou auxiliaires)	30.000 (non compris militaires de carrière et personnels compagnies de chemins de fer concessionnés)	217.000 fonctionnaires locaux	Réponse du Ministère des Finances à une question écrite posée par M. le Député DARIAC
1914		543.000 (non compris militaires de carrière et personnels compagnies de chemins de fer concessionnés)		rapport BOKANOWSKI
1922	524.086 (augmentation de 20 % par rapport à 1914- M. RIVET)	923.360 (non compris militaires de carrière)		Statistique de la France
1926	Baisse de 6 % par rapport à 1922			M. RIVET
1927	400.156 titul. 52.162 auxil. 94.830 ouvriers 547.148			Réponse du Ministère des Finances à une question écrite posée par M. le Député DARIAC

(suite)

ANNÉES	fonctionnaires civils de l'Etat	ensemble des person- nels rémunérés par l'Etat	agents des collec- tivités publiques des chemins de fer	organisme ou au- teur dont l'esti- mation est citée
1930	582.000	842.000 (y compris militaires de car- rière mais non com- pris personnels des chemins de fer)		M. RIVET
1932	652.000			M. RIVET
1936	697.000	853.000 (y compris militaires de car- rière, mais non com- pris personnels des chemins de fer)		M. RIVET
juillet 1939		1.000.000 (y compris militaires de car- rière mais non com- pris personnels des chemins de fer)		M. RIVET
1941		748.480		Enquête Direction du Budget au Mi- nistère des Fi- nances -
1946		885.866 dont 185 mille pour les Dé- partements militai- res. Pour les Dépar- tements civils : 497.978 titul. 92.075 temporaires ou contrac- tuels 221.409 auxil. 74.327 ouvriers	499.700 cheminots : 31.360 agents du métro 273.000 agents des communes 81.876 agents de départements	Enquête Direc- tion du Budget au Ministère des Finances communes : Finances



3° Pour la catégorie *f*, dans les préfectures, à partir des états liquidatifs des émoluments;

4° Pour les catégories *g* et *h*, par les soins du Ministère des Armées, à partir des états détenus par les services payeurs (Intendance, C.A.T., C.A.M., etc.).

IV. — En principe chaque état de dénombrement doit comprendre le personnel d'un seul service ordonnateur (ou d'une régie ordonnanciant des dépenses de personnel, ou d'un établissement public, ou d'une unité militaire).

Indiquer en tête de l'état le nom du service qui le remplit (Trésorerie générale de, Préfecture de, Intendance de, Centre d'administration de etc.). Mentionner ensuite avec précision :

a. La catégorie dans laquelle se classe le service recensé, en biffant les mentions inutiles;

b. Le nom exact et complet (sans abréviation) du service recensé tel qu'il figure sur les états liquidatifs ou justificatifs;

c. Le Ministère ou le département (selon le cas) dont dépend le service.

S'il s'agit par exemple de la Direction régionale du Service national des Statistiques, qui relève du Ministère de l'Économie nationale, porter les renseignements suivants :

Service recensé :

Catégorie : Administration civile de l'État;

Nom du Service : Direction régionale du Service national des Statistiques de Lyon;

Ministère ou département : Économie nationale.

S'il s'agit des auxiliaires d'une Préfecture payés sur le budget départemental, on portera :

Service recensé :

Catégorie : Administration départementale (budget départemental);

Nom du Service : Préfecture de Seine-et-Marne;

Ministère ou département : Seine-et-Marne.

S'il s'agit du personnel appartenant à un établissement public départemental, on indiquera :

Service recensé :

Catégorie : Établissement public départemental;

Nom du Service : Institut médico-pédagogique de Chancepoix;

Ministère ou département : Seine-et-Marne.

L'Administration centrale d'un Ministère figurera sous le nom : « Administration centrale ».

Seront portés sur l'état (1) tous les agents payés par le service ordonnateur, à raison d'une ligne par agent.

Les fonctionnaires figurant pour mémoire sur les états liquidatifs (par exemple parce qu'ils sont détachés ou en congé sans traitement, etc.) ne seront pas relevés.

Pour les services qui payent plus de quarante personnes, il sera nécessaire d'utiliser plusieurs feuilles. Reporter sur chacune le nom du

(1) L'état comporte 45 lignes (16 au recto et 29 au verso).

service et du Ministère et numéroter les feuilles à l'encre ou au crayon rouge, en indiquant explicitement la dernière feuille (par exemple : 4^e et dernière).

Si certains ordonnateurs envoient leurs états à des dates échelonnées, s'efforcer de reconstituer dans leur ensemble les différents services et de ne remplir qu'une seule feuille (ou une seule série de feuilles). En cas d'impossibilité indiquer en rouge que d'autres états ont déjà été remplis pour le même service.

V. — Les états de dénombrement comportent dix colonnes ; en principe *seules les colonnes 2, 3 ou 4, et 5* sont à remplir, compte tenu des remarques suivantes :

Colonne 1 (catégorie).

La colonne 1 indique la catégorie à laquelle appartient les agents qui doivent être obligatoirement classés dans les six catégories suivantes :

Titulaires, temporaires, contractuels, auxiliaires, militaires, ouvriers.

En principe chaque service ordonnateur établit un état particulier par catégorie. Il sera donc facile dans ce cas d'avoir la liste des agents *par catégorie* ; le nom de la catégorie ne sera mentionné qu'une seule fois (il est inutile de mettre « idem » pour chaque agent).

Dans le cas où un service ordonnateur aurait fait figurer indistinctement les agents des différentes catégories sur les états liquidatifs, s'efforcer de regrouper les agents par catégorie.

Remarque importante : Il est absolument inutile de mentionner le grade ou la fonction.

Colonne 2 (n° d'ordre dans la catégorie).

Dans chaque service, afin de faciliter le dépouillement des états, chaque agent dénombré sera affecté d'un numéro d'ordre à l'intérieur de sa catégorie, en commençant chaque catégorie par le n° 1.

Colonnes 3 et 4 (Traitement brut de base).

Ne remplir que la colonne 3 ou la colonne 4. Indiquer, de préférence et exclusivement le traitement annuel (col. 3). Ce n'est que dans le cas où il ne serait pas connu que le salaire mensuel, journalier ou horaire sera indiqué (col. 4).

Pour les agents titulaires, militaires et auxiliaires le traitement ou solde brut de base est ordinairement fixé à l'année. Dans ce cas, l'indiquer dans la colonne 3, en milliers de francs (on arrondira s'il y a lieu au millier inférieur ou supérieur le plus proche. Par exemple : 37 pour 37.200, 43 pour 43.500, 48 pour 47.525).

Pour les ouvriers et certains contractuels et auxiliaires, le salaire de base est fixé au mois, à la journée ou à l'heure. En indiquer le montant en centaines de francs pour les salaires mensuels, en francs pour les salaires journaliers ou horaires en portant dans la colonne 4 « Observations », les lettres *m*, *j* ou *h* selon qu'il s'agit d'un salaire mensuel, journalier ou horaire.

Bien noter qu'il s'agit dans les deux cas du traitement de la solde ou du salaire *brut de base*, et non de la somme entrant en ligne de compte pour le calcul du net à payer, laquelle tient compte de certaines retenues ou du nombre de jours ou d'heures de travail effectif, etc.

Si ce traitement brut n'était pas indiqué et que, pour un agent absent une partie du mois, ne soit connue que la fraction de traitement correspondant aux journées de présence, l'indiquer clairement dans la colonne

« Observations » et noter si possible le nombre de jours ayant servi au calcul de la fraction de salaire.

Les indemnités ou primes diverses (représentation, direction, fonction, technicité, rendement, heures supplémentaires, etc...) ne sont pas prises en considération.

Colonne 5 (Situation matrimoniale et enfants à charge).

Dans les états liquidatifs, une colonne est prévue pour indiquer la situation de famille et les enfants à charge ouvrant droit aux allocations familiales. Les renseignements se présentent généralement de la façon suivante : une lettre C. M. V., c'est-à-dire célibataire, marié ou veuf, suivie d'un chiffre 1, 2, 3, 4, etc., qui indique le nombre d'enfants à charge ou simplement le chiffre 1, 2, 3, 4. Il suffira de reporter textuellement ces indications dans la colonne 5.

Si l'état liquidatif ne permet pas de remplir la colonne 5, la laisser en blanc. Mais dans ce cas il sera nécessaire de remplir les colonnes 6, 7 et 8 de façon à permettre au service chargé du dépouillement de rétablir la situation de famille par examen des indemnités perçues.

Colonnes 6, 7 et 8 (Indemnités).

Pour la raison indiquée ci-dessus, il est inutile de remplir ces colonnes à partir des états liquidatifs lorsque la colonne 5 a pu être renseignée, ce qui doit être possible dans la plupart des cas.

Reproduire dans ces colonnes le montant mensuel des indemnités en francs, tel qu'il figure sur les états liquidatifs. Si le service ordonnateur a bloqué en un seul chiffre les allocations familiales et l'allocation de salaire unique, reproduire ce chiffre unique dans la colonne 7 (allocation familiale) et biffer le titre de la colonne 8 (allocation de salaire unique).

Colonne 9 (Observations).

Cette colonne ne devra être remplie qu'exceptionnellement et dans le cas seulement où les indications figurant aux autres colonnes sont insuffisantes pour connaître la situation de l'agent considéré. Il appartiendra à l'employé qui remplit l'état de dénombrement de porter dans la colonne 9 tout renseignement qui lui paraîtra susceptible d'éclaircir la situation.

Colonne 10.

Aucune indication ne devra figurer dans cette colonne qui est réservée au service chargé du dépouillement. Il en est de même du cadre qui figure au recto de l'imprimé.

Nom de l'employé et nombre de lignes.

L'employé qui aura rempli l'état indiquera son nom sur chaque feuille, afin de permettre la vérification du travail effectué.

NOTA. — Dans le cas où le nombre des états de dénombrement qui vous auraient été adressés serait insuffisant, il y aura lieu d'en avertir d'urgence le Secrétariat général du Gouvernement, Direction de la Fonction publique (Tél.: Littré 67-48 et Littré 68-86), en indiquant le complément nécessaire qui vous sera expédié dans les moindres détails.

56. *Effectifs des fonctionnaires par ministère et par catégorie (1946)*

Source : DIRECTION DE LA FONCTION PUBLIQUE et INSEE, *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en Janvier 1946 (fonctionnaires civils)*, Paris, Imprimerie nationale, 1946, 37 p.

— 20 —

EFFECTIF DES FONCTIONNAIRES PAR MINISTÈRE ET PAR CATÉGORIE.

1° AGENTS DE L'ÉTAT (1).

A. ENSEMBLE DES MINISTÈRES SAUF LE MINISTÈRE DES ARMÉES
ET LE MINISTÈRE DE L'ARMEMENT.

MINISTÈRES.	TITU- LAIRES.	TEMPO- RAIRES ET CONTRAC- TUELS.	AUXI- LIAIRES.	OU- VRIERS.	TOTAL. (2)
Présidence du Gouverne- ment et Ministères d'E- tat (3).....	69	1.929	594	575	3.273
Affaires étrangères.....	431	77	342	"	850
Agriculture.....	10.379	3.344	6.304	2.572	22.599
Anciens combattants.....	1.963	182	4.225	286	6.656
Colonies.....	635	601	577	4	1.892
Économie nationale.....	4.822	2.843	6.926	27	14.618
Éducation nationale.....	194.706	22.777	5.047	1.211	223.741
Finances.....	57.376	5.396	33.678	11.486	107.936(4)
Information.....	1.219	4.169	802	"	6.190
Intérieur.....	72.448	5.924	14.474	2.741	95.587
Justice.....	11.229	4.102	2.085	77	17.493
P. T. T.	124.150	715	96.351	204	221.420
Prisonniers, Déportés et Ré- fugiés.....	"	3.435	7.735	1.617	12.787
Production industrielle...	2.091	1.877	2.427	912	7.319
Ravitaillement.....	"	15.936	10.320	1.223	27.479
Reconstruction et Urba- nisme.....	"	12.512	6.546	12.720	31.778
Santé publique et Popula- tion.....	1.182	269	902	20	2.373
Travail.....	3.131	1.403	11.496	142	16.172
Travaux publics et Trans- ports.....	11.967	4.584	10.578	38.510	65.703
TOTAL (sauf Armées et Armement)...	497.798	92.075	221.409	74.327	(2) (4) 885.806

(1) Y compris les établissements publics nationaux.

(2) Y compris 257 militaires détachés ne figurant pas dans les colonnes précédentes.

(3) Y compris les services rattachés.

(4) Non compris 237 conservateurs des hypothèques qui n'emargent pas au budget de l'État.

EFFECTIF DES FONCTIONNAIRES PAR MINISTÈRE ET PAR CATÉGORIE.
(Suite).

B. MINISTÈRE DES ARMÉES ET MINISTÈRE DE L'ARMEMENT.

MINISTÈRES.	TITULAIRES.	TEMPORAIRES ET CONTRACTUELS.	AUXILIAIRES.	OUVRIERS.	TOTAL.
Armées (fonctionnaires civils seulement)....	12.900	6.800	43.300	54.800	117.800
Armement.....	5.100	6.900	6.400	92.200	111.600 (1)
ENSEMBLE	18.000	13.700	49.700	147.000	229.400 (1)

(1) Y compris un millier de militaires ne figurant pas dans les colonnes précédentes.

2° AGENTS DES DÉPARTEMENTS (1).

TITULAIRES.	TEMPORAIRES ET CONTRACTUELS.	AUXILIAIRES.	OUVRIERS.	TOTAL.
13.703	3.938	21.961	42.114	81.716

(1) Y compris les établissements publics départementaux.

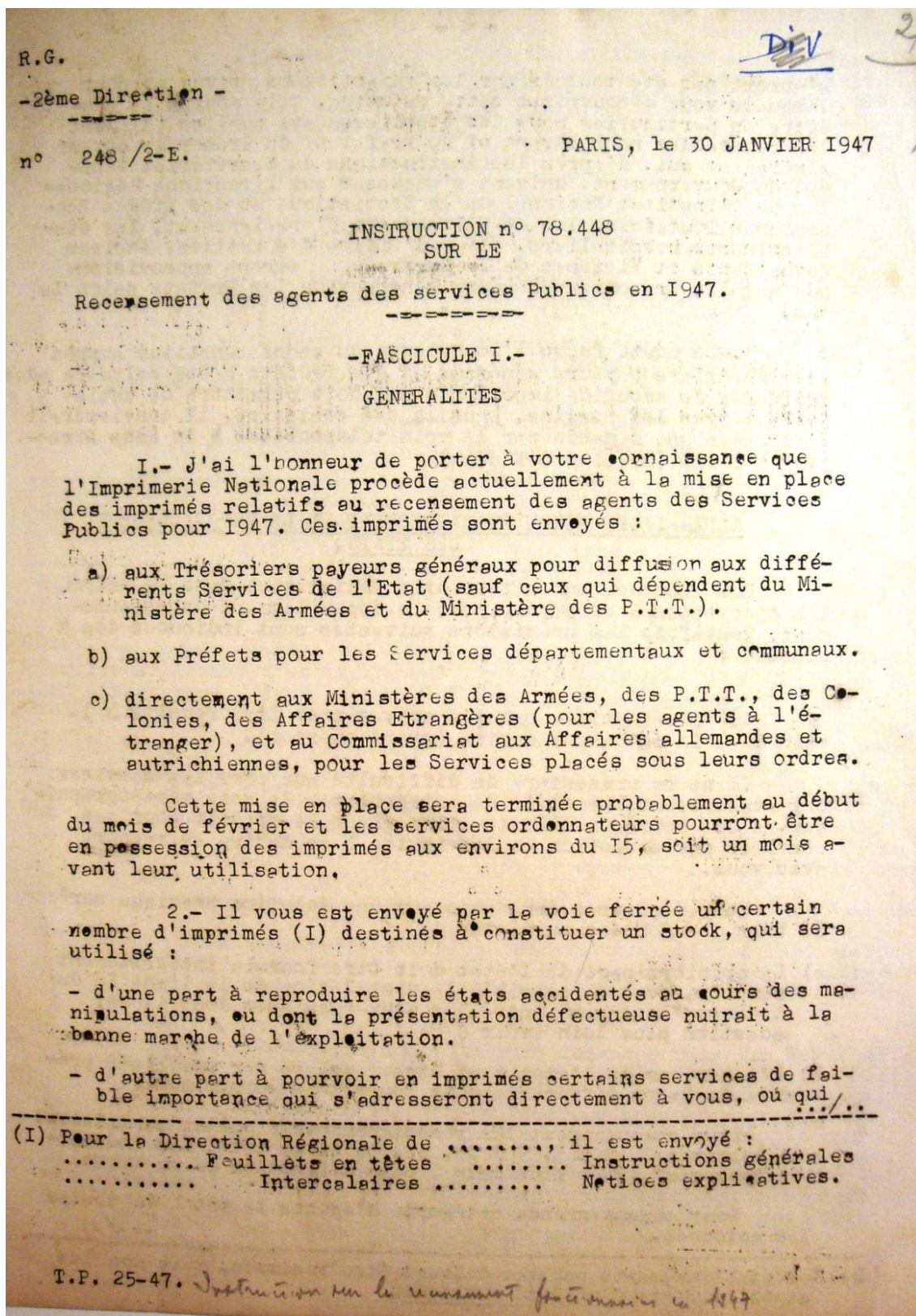
3° AGENTS DES COMMUNES (2).

TITULAIRES.	TEMPORAIRES ET CONTRACTUELS.	AUXILIAIRES.	OUVRIERS	TOTAL.
117.000	36.000	83.000	46.000	282.000

(2) Y compris les établissements publics communaux.

4° SERVICES PUBLICS DIVERS.

SERVICES.	TITULAIRES.	AUXILIAIRES.	TOTAL.
S. N. C. F.	395.400	104.300	499.700
Métropolitain	27.660	3.700	31.360



n'auront pas été touchés par les répartiteurs prévus et pour lesquels vous découvrirez cette omission. Cela pourra se produire en particulier pour les établissements publics (I) dont les comptables ne relèvent ni du Préfet ni du Trésorier payeur général et qui, d'après les instructions du Secrétariat Général du Gouvernement, doivent s'adresser aux Directions Régionales de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. Toutefois, les établissements d'enseignement, les établissements hospitaliers, et l'Office des Mutilés, Anciens Combattants et Victimes de la Guerre, seront approvisionnés par les Trésoriers Payeurs généraux ou les Préfets selon le cas.

3.- De toute façon l'importance du stock constitué auprès des Trésoriers payeurs généraux et des Préfets a été calculée avec une marge de sécurité importante qui doit permettre de satisfaire à tous les besoins. Dans le cas contraire, il conviendrait d'adresser une demande par la voie téléphonique à la 2ème Direction à Paris (Section d'Etudes).

GENERALITES SUR L'ETABLISSEMENT ET LE DEPOUILLEMENT DES ETATS.

Des instructions ultérieures indiqueront dans le détail les opérations à effectuer pour le dépouillement du recensement. Toutefois les précisions suivantes sont indiquées dès à présent :

4.- Les imprimés ont été prévus pour être remplis à la main ou à la machine à écrire (grand chariot).

Il ne se présentera de difficulté que pour les services qui établissent les états de paiement par la voie mécanographique, c'est pourquoi l'instruction générale prévoit pour ces services une exception et les invite à se mettre en rapport avec vous.

Vous étudierez donc avec eux une solution pratique sur la base des données suivantes :

a) La première page de l'état doit être fournie intégralement remplie, avec si possible la ventilation de la ligne I2 du tableau "Dépenses" entre les deux rubriques dont il est question plus loin (voir § 8).

b) l'intérieur de l'état peut être remplacé par une liste présentée de façon différente mais comportant au minimum :

Pour chaque agent les renseignements figurant normalement aux colonnes I, 3 à 5, 7 à 16, 32, 36 et le total des indemnités "propres" (voir plus loin § 8 la définition de ce terme)

Pour chaque grande catégorie d'agents le total de toutes les colonnes.

(II) Les établissements publics doivent être recensés, mais non les établissements d'utilité publique.

A défaut de cette dernière liste, accepter deux listes distinctes, l'une donnant les renseignements d'ordre statistique, l'autre les renseignements d'ordre comptable, à condition qu'elles aient comme référence commune le nom de l'intéressé, et si possible le n° d'ordre.

5.- Il doit être établi en principe un état par service. La définition du terme "service" n'a pas pu être donnée de façon précise à cause de la variété et de la complexité du mode de paiement des différentes administrations.

Il est à prévoir que les comptables établiront à peu près autant d'états qu'ils en produisent d'habitude.

Pour le dépouillement, vous serez donc appelés à modifier la présentation de certains états et à effectuer soit des regroupements soit des ventilations.

D'une manière générale trois échelons seront considérés dans le groupement des Services :

Dénomination de l'échelon	Exemples		
	Services de l'Etat	Services départementaux	Services communaux
Service Élémentaire	un lycée	un hôpital psychiatrique	le service de la voirie d'une commune.
Service à l'échelon départemental (ou régional)	l'enseignement du 2° degré dans le département	les établissements hospitaliers du département.	les services de la voirie de toutes les communes du département.
Service à l'échelon national	l'enseignement du 2° degré pour toute la France	les établissements hospitaliers dans toute la France.	les services de la voirie de toutes les communes de la France.

Pour la plupart des administrations de l'Etat la division territoriale ne va pas au delà du département (exemple : Directions départementales des Contributions directes) ou même de la région (exemple : D.R. de l'I.N.S.E.E.).

Les renseignements qui seront demandés pour les Services de l'Etat et les services départementaux n'iront jamais au-delà de l'échelon du département; par conséquent, il suffit que les ordonnateurs fassent établir un état par Service pour l'ensemble du département. C'est ce qui se produira par exemple pour l'enseignement du 1° degré, pour les postiers, les cantonniers, etc... Si la division est poussée plus loin (ce sera le cas des lycées et collèges, des établissements pénitenciers, des hôpitaux etc.....) il conviendra d'effectuer le regroupement des états présentés par chacun des établissements élémentaires.

.../...

Par contre, il faudra séparer les services de nature différente même si l'ordonnateur est unique pour plusieurs administrations ou si la tradition veut que les employés de plusieurs administrations voisines figurent sur le même état (exemple : service agricole, et service de protection des végétaux dans certains départements).

o
o o

6.- La nomenclature détaillée des Services de l'Etat sera donnée par le "Code des Services Publics" qui vous sera envoyé dès qu'il sera prêt. Pour les Services départementaux et communaux, la règle sera la suivante :

a) Services départementaux

L'Expérience du dénombrement de 1946 a montré que presque tous les départements établissent un état pour chacun des Services suivants :

- Service de la Préfecture (agents rémunérés sur le budget général)
- Service de la Préfecture (agents rémunérés sur le budget départemental)
- Service vicinal
- Etablissements hospitaliers
- Régies industrielles ou commerciales
- Etablissements publics divers (sauf les établissements hospitaliers)

Nous adopterons cette liste comme nomenclature-type des services devant se retrouver dans chaque département.

b) Services communaux.

La grande variété des comptabilités communales ne permet pas de dresser à priori une nomenclature-type des services devant se retrouver dans chaque commune.

Dans la première phase du dépouillement nous bloquerons donc dans un seul service tous les agents communaux. Par la suite, nous verrons s'il est possible, (tout au moins pour les communes importantes), de distinguer certains grands services (administration générale, police, sécurité, salubrité et santé, voirie urbaine, voirie vicinale et rurale, abattoirs, halles et marchés, propriétés communales, enseignement, assistance et prévoyance, beaux-arts, etc....).

o
o o

7.- Les cahiers d'enregistrement qui ont servi à pointer en 1946 l'arrivée des états de dénombrement doivent vous permettre de dresser d'ores et déjà une liste à peu près complète des services que vous avez à recenser sur votre territoire.

Comme vérification je vous adresse, en même temps que les imprimés, un état détaillé dressé par l'établissement Central, qui donne par département de résidence les Services qui ont été saisis par le dénombrement de janvier 1946 avec leur effectif à cette époque.

.../..

Pour faciliter les opérations de dépouillement, les agents de certaines administrations voisines ont été groupés sous une seule rubrique (exemple : Services agricoles et Services vétérinaires), mais il est bien entendu que pour le prochain recensement nous détaillerons au maximum.

Les numéros de code figurant sur ces états pour les Ministères et les Services sont ceux de l'an dernier, ils seront vraisemblablement remaniés.

Le terme "Service élémentaire" qui figure dans le titre est aussi une dénomination ancienne, qui n'est plus en accord avec celle qui a été définie ci-dessus au § 5.

o
o o

8.- La date du 1er mars avait été fixée pour le recensement avec l'espoir que les nouvelles échelles de rémunération seraient peut-être en vigueur. Il n'en sera probablement pas ainsi.

Mais les imprimés ont été prévus de façon à s'adapter aussi aux conditions présentes. En particulier les différentes indemnités à caractère provisoire qui sont allouées actuellement trouvent leur place dans les colonnes de l'état, et il est prévu dans la notice explicative qu'elles doivent être comptées à la ligne I2 du tableau "dépenses" de la page I.

Or il est du plus haut intérêt de pouvoir distinguer :

- d'une part les indemnités propres à chaque Service ou à chaque catégorie de personnel : indemnités spéciales, indemnité de fonction, primes de rendement et de technicité, etc...
- d'autre part les indemnités communes à l'ensemble des services publics et ayant un caractère provisoire (charté de vie, 25% acompte provisionnel, résidence, etc...)

Les indemnités propres sont fixées par un décret citant nommément le service auquel elles s'appliquent (exemple-indemnité de fonction du personnel de l'I.N.S.E.E.) ou la catégorie de personnel qui doit en bénéficier (sténos-dactylos, mécanographes, etc...) tandis que les indemnités communes s'appliquent à tous les agents des Services publics sans distinction d'administration ou de spécialité.

En conséquence, il sera demandé aux Directions Régionales de décomposer la ligne I2 du tableau "Dépenses" en deux rubriques :

- ligne I2 a indemnités propres
- ligne I2 b indemnités communes.

Cette ventilation se fera en étudiant pour chaque catégorie d'agents la nature des totaux des colonnes I8 à 22, et en les regroupant convenablement.

o
o o

.../..

9.- M.M. les Directeurs Régionaux sont invités à faire connaître le plus rapidement possible à la Direction Générale (2ème Direction Section d'Etudes) toutes les difficultés qu'ils rencontreront ou les suggestions qu'ils auront à présenter au cours des opérations de dépouillement, de façon à provoquer des instructions qui permettront à toutes les Directions Régionales de procéder de façon comparable et d'obtenir des renseignements homogènes.

Pour le Ministre
et par autorisation
Le Commissaire de la République
Directeur Général
de l'Institut National de la Statistique
et des Etudes Economiques.

Signé : F.L. CLOSON.

Pour ampliation
Le Directeur de la 2ème Direction

Destinataires :

1ère Direction
2ème Direction (6 ex)
Service Technique
Directions Régionales (1 ex)
Etablissement Central (1 ex)
Directions d'Alger, Rabat, Tunis (pour information)
Direction de la Fonction Publique (2 ex).

58. Effectifs des agents de l'État (fonctionnaires civils) de 1936 à 1947 (1948)

Source : Perspectives, 26 juin 1948, Dossiers de presse de la FNSP, La fonction publique sous la IV^e République, 1944-1946, France 114 mf2. Reprise d'un tableau du 3 février 1948, CAEF, Fonds SEE-INSEE, B55439

- 3 -

L'évolution des effectifs des administrations françaises

Effectifs des Agents de l'Etat (fonctionnaires civils) de 1936 à 1947 -

MINISTERES	1936	1941	1946 (a)	1947 (b)	Augmentation de 1936 à 1947			Emplois réels sup- primés depuis le recense- ment	Reste
					au total	réelle	appa- rente		
Affaires Etrang.	1.032	841	2.605	2.531	1.499	1.499	-	30	2.501
Affaires allem. et autrichiennes	-	-	14.612	14.650	14.650	14.650	-	-	14.650
Agriculture	10.380	9.969	21.807	18.808	8.428	5.428	3.000	818	17.990
Anciens combat..	7.080	7.057	19.515	13.937	6.857	5.857	1.000	837	13.100
Economie nationa.	252	4.781	15.155	12.155	11.903	11.903	-	618	11.537
Education nation- nale (c)	186.259	213.137	235.391	236.055	49.796	39.796	10.000	6.054	230.001
Finances:									
- Comptes Sp. du Trésor...	90.665	90.240	106.953	119.087	28.422	27.422	1.000	-	119.087
- Trésor (d)...	-	-	7.000	15.430	15.430	15.430	-	-	15.430
France d'outre- mer	384	500	1.892	1.543	1.159	1.159	-	-	1.543
Intérieur (e)....	11.754	22.831	93.779	76.698	64.944	4.944	60.000	2.251	74.447
Justice	12.972	12.049	17.963	18.140	5.168	5.168	-	-	18.140
P.T.T.	168.238	198.604	199.668	198.941	30.703	30.703	-	-	198.941
Présidence et services centra.	237	677	4.597	4.387	4.150	4.150	-	298	4.089
Production in- dustrielle	1.620	2.802	6.447	4.593	2.973	2.973	-	236	4.357
Radiodiffusion..	-	2.030	4.647	4.384	4.384	4.384	-	178	4.206
Ravitaillement..	-	8.916	27.802	14.708	14.708	14.708	-	271	14.437
Reconstruction..	-	1.519	31.778	27.819	27.819	27.819	-	1.667	26.152
Santé Publique et population..	2.674	3.006	3.149	3.451	777	777	-	114	3.337
Travail	6.062	8.516	16.263	15.180	9.118	9.118	-	471	14.709
Travaux Publics (f)	19.919	23.154	49.739	50.327	30.408	25.408	5.000	-	50.327
Ensemble les Mi- nist. civils..	519.528	610.629	880.762	852.824	333.296	253.296	80.000	13.843	838.981
Défense Nation. (fonct. civils) (g)	162.183	179.501	non recensés	149.008	-13.175	-13.175	-	550	148.458
Total général:	681.711	790.130		1.001.832	320.121	240.121	80.000	14.393	987.439

59. Effectifs des fonctionnaires et agents de l'État de 1914 à 1947 (1949)

Source : INSEE, Recensement général des agents des services publics, Paris, Imprimerie nationale & PUF, 1949, 108 p.

— 21 —

ÉVOLUTION DE L'FFECTIF DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS DE L'ÉTAT DEPUIS 1914. (En milliers.)

ANNÉES.	EFFECTIFS OBTENUS AUX RECENSEMENTS ANTERIEURS.				TOTAL général.	OBSERVATIONS SUR LES EFFECTIFS OBTENUS AUX PRÉCÉDENTS RECENSEMENTS.	EFFECTIFS RENDUS COMPARABLES (SUR LA BASE DES SERVICES RÉGÉNÉRÉS EN 1936).			
	TITULAIRES.	OUTRIERS titulaires.	AUXILIAIRES et temporaires.	TOTAL civils.			MILITAIRES d'active.	TITULAIRES y compris les ouvriers.	Non titulaires.	Total civils.
1914...	307	92	10	409	621	Non compris l'A.-L., effectif évalué à 25.000 agents, presque exclusivement titulaires.	484	10	494	152
1933...	411	113	68	595	"	Non compris l'A.-L., effectif évalué à 36.000 agents dont 2.000 non titulaires.	555	70	625	"
1935...	"	"	"	555	"	Non compris l'A.-L., effectif évalué à 36.000 agents.	"	"	585	"
1936...	"	"	"	544	"	— — — — — 36.000 agents	"	"	574	"
1937...	300	95	32	547	701	Non compris les cultes d'A.L. ni les manufactures de tabacs, soit 33.000 agents presque exclusivement titulaires.	528	32	560	154
1938...	370	100	82	652	"	Non compris la Caisse des Dépôts et Consignations ni les manufactures de tabacs, soit 30.000 agents presque exclusivement titulaires.	500	82	672	"
1938...	433	116	120	697	"	Y compris 15.000 agents (receveurs-buralistes non fonctionnaires, greffiers en chef des tribunaux) qui ont été décomptés à part aux autres recensements.	576	106	682	(156)
1941...	436	153	209	798	973	Y compris 8.000 agents (receveurs-buralistes non fonctionnaires, greffiers en chef des tribunaux) qui ont été décomptés à part aux autres recensements.	587	203	790	175
1945...	530	22	326	878	"	Non compris la Défense nationale (on peut admettre pour ce poste les effectifs de 1937). Tenir compte en outre de la remarque ci-dessous.	565	313	948	"
1947...	540	82	378	1.000	1.196	Dont 80.000 agents (68.000 titulaires et 12.000 non titulaires) appartenant à des services non recensés auparavant (voir le texte).	564	356	920	106
1948 (estimation).	555	82	333	950	1.145	Même observation, en outre suppressions d'emplois (guilotine) et départs non remplacés, évalués à (en 48) : « Guilottines : 46.000 agents dont 5.000 titulaires et 1.000 militaires. Départs non remplacés : 35.000 agents presque exclusivement non titulaires.	559	311	870	105

(1) Effectif obtenu par différence de deux évaluations et certainement sous-évalué de la réalité.

COMPARAISON DES EFFECTIFS AUX RECENSEMENTS DE 1914, 1922, 1936, 1947.

TABLEAU N° 3.

Services de l'État. — Fonctionnaires et agents civils.
(Tous budgets réunis.)

MINISTÈRES.	RECENSEMENT DE 1914 (1).			RECENSEMENT DE 1922 (2).			RECENSEMENT DE 1936.			RECENSEMENT DE 1947 (3).			REGEN- SEMENT de 1947. AGENTS affectant un service incomplet.
	ENSEMBLE.	Dont TITULAIRES.	Dont NON TITULAIRES.	ENSEMBLE.	Dont TITULAIRES.	Dont NON TITULAIRES.	ENSEMBLE.	Dont TITULAIRES.	Dont NON TITULAIRES.	Ensemble.	Dont titulaires.	Dont non titulaires.	
Affaires étrangères.....	1.114	901	213	1.576	1.092	534	1.032	807	165	2.522	1.244	1.278	32
Affaires allemandes et autrichiennes.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10.590	3.291	11.299	34
Agriculture.....	8.395	7.865	530	10.502	9.070	832	10.380	9.128	1.252	18.706	10.553	8.153	759
Anciens combattants.....	34	33	1	12.431	737	11.694	7.080	3.518	3.562	14.321	3.352	10.969	378
Economie nationale.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12.165	4.163	8.002	113
Education nationale.....	150.107	140.826	3.281	153.935	149.964	3.971	186.259	170.227	16.032	231.853	192.811	42.043	10.041
Finances.....	73.102	71.320	1.782	100.513	87.381	13.103	90.065	71.016	19.619	117.898	81.715	36.183	2.132
Comptes spéciaux du Trésor.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13.841	232	13.619	1.818
France d'Outre-Mer.....	1.286	1.248	38	1.128	1.118	10	384	292	92	1.395	674	921	61
Intérieur.....	1.812	1.807	5	2.557	2.185	372	11.754	11.656	118	76.790	65.125	11.665	719
Justice.....	14.863	14.803	—	16.316	14.200	56	12.972	12.665	307	17.372	12.115	5.259	3.763
P. T. T.....	129.846	121.295	1.551	157.236	151.715	5.521	168.238	126.575	41.663	203.174	138.264	64.910	26.005
Présidence du gouvernement et services rattachés.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.392	669	3.723	40
Production industrielle.....	866	854	32	583	507	76	1.620	1.412	208	4.619	1.622	2.997	235
Radioréception.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.369	1.313	2.955	429
Radiorémission.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11.987	525	11.462	1.097
Reconstruction.....	—	—	—	13.206	132	13.164	—	—	—	26.968	124	26.844	429
Santé publique et Population.....	1.511	1.007	504	909	971	28	2.674	1.759	915	4.152	2.851	1.301	150
Travail.....	21.365	21.111	254	22.881	21.918	963	19.910	18.522	1.397	15.134	4.320	10.814	175
Travaux publics et Transports.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	47.705	25.597	22.108	1.535
<i>Ensemble des ministères civils.....</i>	397.331	389.140	8.191	493.524	442.520	51.004	519.528	430.142	89.386	850.164 (3)	550.659	289.505	49.945
<i>Défense nationale (personnel civil seulement) :</i>													
Armée.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.277	2.744	3.533	153
Marine.....	31.422	30.375	1.047	63.201	46.832	16.369	162.183	146.002	16.181	19.776	3.371	9.405	326
Aéronautique.....	39.762	38.922	840	37.850	37.036	814	—	—	—	93.947	39.751	54.196	1.014
<i>Ensemble.....</i>	71.184	69.297	1.887	101.051	83.868	17.183	162.183	146.002	16.181	150.401	71.381	79.020	1.638
TOTAL GÉNÉRAL (CIVILS).....	(1) 468.515	458.437	10.078	(1) 594.575	526.388	68.187	681.711	576.144	105.567	(2) 1.000.565 (3)	622.040	378.525	51.603

(1) Les effectifs de 1914 et 1922 ne comprennent pas l'Alsace et la Lorraine.
 (2) Le recensement de 1947 porte sur un domaine plus étendu que celui des recensements antérieurs (voir page 18).
 (3) Sont compris dans cet effectif des militaires à solde mensuelle, détachés dans les ministères civils.

60. *Bilan des compressions d'effectifs réalisées de 1945 à 1948 (1948)*

D'après les sources indiquées dans la première ligne du tableau

Ministères	<i>Bilan du 3 février 1948 (CAEF B55439 + Perspectives, juin 1948)</i>	<i>Bilan des 15 et 17 mars 1947 (CAEF B18524)</i>		<i>Bilan de mai-juin 1948 (Revue administrative, n°3, 1948)</i>		
	Emplois supprimés avant le 01-02-1948 (hors vacants) (A)	Guillotine		art. 10 loi du 07-01-1948	Guillotine	
		Emplois supprimés (B)	dont vacants (C)	Emplois supprimés (D)	Emplois supprimés (E)	dont vacants (F)
Affaires allemandes					2 054	923
Affaires étrangères	30	50	20		50	20
Agriculture	818	835	139	5 959	747	137
Anciens combattants et victimes de la guerre	837	1 305	468	1 997	1 305	468
Commerce et industrie	236	1 681	492		1 681	492
Contrôles R.E.					385	79
Défense (civils)	550	2 123	106		2 123	106
Économie nationale (dont INSEE)	618	1 832	551		2 146	1 066
Éducation nationale	6 054	7 134	1 100		7 134	1 100
Finances					280	203
France d'outre-mer		12	10		12	10
Information & Radiodiffusion	178	0	0		473	10
Intérieur	2 251	3 047	653		3 047	653
Jeunesse, des Arts et des Lettres		298				
Justice				71		
Marine marchande					353	157
Présidence du Conseil	298	446				
PTT				3 140		
Ravitaillement	271			1 432	1 432	469
Reconstruction	1 667	4 637	2 980		4 667	2 980
Santé publique et population	114	299	188		299	188
Tourisme					26	11
Travail et sécurité sociale	471	1 059	588		1 059	588
Total	14 393	24 758	7 295	12 599	29 273	9 660
<i>Évaluation approximative du total des suppressions intervenues au 31 mars (D + E)</i>						41 872

61. *Emplois budgétaires et effectifs réels de 1946 à 1949*

Source : d'après la « mise à jour au 1^{er} mars 1949 » jointe à INSEE, *Recensement général des agents des services publics*, Paris, Imprimerie nationale & PUF, 1949, 108 p.

	Effectifs budgétaires au 1^{er} janvier (non compris les crédits de matériel et les comptes spéciaux)	Explication des différences (estimations)	Effectifs réels au 1^{er} mars (y compris les crédits de matériel et les comptes spéciaux)
Effectifs en 1946	environ 1 100 000		environ 1 040 000
Évolution de 1946 à 1947	> diminution (loi de finances) : - 10 000 > emplois budgétaires supprimés : - 48 000		> agents licenciés et départs non remplacés : - 30 000
Effectifs en 1947	1 040 000	> vacances d'emplois : - 45 000 > agents rémunérés sur crédits de matériel et comptes spéciaux : + 25 000 > départs entre le 1er janvier et le 1er mars et divers : - 10 000 = - 30 000	1 010 000
Évolution de 1947 à 1949	> emplois budgétaires supprimés : - 100 000 > emplois rétablis : + 5 000 > créations d'emplois : + 15 000 = - 80 000		> agents licenciés : - 40 000 > départs non remplacés (retraites, démissions) : - 35 000 > créations d'emplois : + 15 000 = - 60 000
Effectifs en 1949	960 000 + 50 000 emplois transférés [des budgets locaux et coloniaux] au Budget général [soit 1 010 000]	> vacances d'emplois : - 20 000 > crédits de matériel et comptes spéciaux : + 15 000 > départs entre le 1er janvier et le 1er mars : - 5 000 = - 10 000	950 000 + 50 000 emplois transférés [des budgets locaux et coloniaux] au Budget général [soit 1 000 000]

Source : "Mise à jour au 1er mars 1949" dans *Recensement général des agents des services publics* [1947], *op. cit.*

62. *Problème budgétaire, croissance des effectifs et inaction des gouvernements selon Pierre-Étienne Flandin (1949)*

Source : FLANDIN Pierre-Étienne, « Le problème financier français », *Écrits de Paris*, n° 51, Janvier 1949, pp. 10-23.

Les gouvernements qui se sont succédé depuis la libération ont commis l'erreur stratégique fondamentale d'agir comme si le problème budgétaire ne se posait pas. Aussi toutes les mesures monétaires, toutes les décisions économiques, n'ont-elles abouti qu'à ruiner les Français davantage. L'instrument de cette ruine a été l'administration qui, en même temps qu'elle proliférait, devenait de plus en plus omnipotente et irresponsable. Elle tend aujourd'hui à provoquer une subversion de l'ordre traditionnel français, à changer complètement les bases et la structure de la société française.

Tandis que tout le long des années 1945, 1946, 1947, 1948, les ministres des Finances faisaient semblant de résoudre le problème de la monnaie et celui des prix, le problème budgétaire demeurait à l'abandon. L'absence complète de politique budgétaire qui, d'un côté, rendait illusoire toute politique économique et monétaire, développait de l'autre ses conséquences directes en aggravant la charge des services de l'État sur la partie active et vivante de l'économie nationale et en l'enserrant dans une bureaucratie tentaculaire. Cet envahissement de la vie française par la bureaucratie se manifeste par l'abandon des règles tutélaires du droit budgétaire, par le pullulement des fonctionnaires et des agents assimilés, par l'extension sans limite de l'ancien régime des Assurances Sociales, par la politique des nationalisations et par la politique d'investissement de l'État et des services publics. Il est nécessaire de s'arrêter un instant sur ces symptômes essentiels de la maladie organique du corps social français.

La publication récente d'un rapport de la Cour des Comptes vient d'attirer l'attention du public sur le gaspillage, constant et général. Les personnages officiels responsables de l'État depuis la libération du territoire font preuve à ce sujet d'une rare hypocrisie. Vraiment, ils ne savaient pas que les cabinets de ministres réquisitionnaient des hôtels, qu'ils disposaient d'un nombre immense de voitures automobiles lesquelles ne roulaient pas seulement pour les besoins du service, que l'on puisait à pleines mains dans les réserves les plus précieuses du mobilier national pour loger les grands personnages du régime, que les dépenses de l'assurance-maladie ne faisaient l'objet d'aucun contrôle et qu'en particulier le déficit de l'Assistance publique de Paris se chiffrait par milliards que la Ville, c'est-à-dire le Trésor, devait financer ? Vraiment, ces messieurs ne savaient rien de cela ? Ils ne savaient pas davantage que les crédits de matériel servaient à payer le salaire d'un personnel auxiliaire engagé sans contrôle ? Ils ne se demandaient pas comment l'administration était toujours prête à offrir un emploi inutile, c'est-à-dire une rente, aux frais du contribuable, aux protégés des puissants du jour ? Tout ce « laisser-aller » et toutes ces forfaitures, couvertes par les ministres, cette façon scandaleuse de tolérer l'ex-

LE PROBLEME FINANCIER FRANÇAIS

exploitation d'une place par celui qui l'occupe et au profit de ses amis, voilà une conséquence directe de la carence des pouvoirs publics devant le problème budgétaire et du changement profond, dans la mentalité de ceux dont l'office est le service exclusif de l'Etat. Depuis le ministre jusqu'au plus modeste agent, le poste occupé est devenu un instrument de domination politique.

Les fonctionnaires ont été les rois du système. Ils pullulent. Le nombre de ceux qui vivent de l'Etat, des collectivités publiques, des services publics de toute nature, nationaux ou locaux, c'est-à-dire d'une organisation quelconque dont le compte de profits et pertes est soldé inconditionnellement par le Trésor, n'a cessé de croître. Il est difficile de se faire une idée du nombre de ceux qui vivent de la fonction publique ou de postes assimilés. On peut retenir les chiffres suivants :

1° Pour les militaires de carrière, le nombre est passé de 150.000 en 1914, à 210.000 en 1936 et à 420.000 à la fin de 1947. (1)

2° Pour les services civils, le chiffre global des titulaires, des auxiliaires et des ouvriers était, pour l'Etat seulement, de 469.000 avant la guerre de 1914. Il était de 547.000 en 1927. Il passa en 1936, du fait de la semaine de 40 heures, à 697.000. Enfin, au 1^{er} juin 1946, après 40.000 suppressions, il était de 1.070.000. (Inventaire de M. Schuman.) En retenant ce chiffre pour l'Etat, celui de 300.000 pour les collectivités locales et les régies et services de toute nature y rattachés, de 400.000 pour la S.N.C.F., de 700.000 pour les services nationalisés et la Sécurité Sociale, on aboutirait à un chiffre global de près de 2.500.000 agents pour le secteur public en France.

Au total, avec les militaires de carrière, c'est à près de trois millions que se monte le chiffre des Français ou Françaises qui sont devenus complètement irresponsables, complètement indifférents à la productivité de l'économie puisqu'ils sont assurés de leurs emplois et qu'ils se sentent assez forts politiquement pour le conserver quoi qu'il arrive. Ce développement monstrueux est la manifestation du processus morbide qui envahit l'organisme économique français et dont le terme ne pourra être que la mort progressive de la machine envahie par la rouille.

Croit-on que si nos gouvernements avaient eu une politique budgétaire, ils se fussent précipités dans ces nationalisations qui ont perpétué des gestions médiocres et grevé le Trésor de lourds déficits ?

Ces décisions hâtives avaient été justifiées par deux raisons. Les nationalisations touchaient à des services essentiels pour la vie nationale. Ils devaient être assurés aux moindres frais. L'intérêt public exigeait que la rémunération d'un capital ne vint pas alourdir les prix de revient. Seulement nous constatons tous les jours que ce sont les services publics qui donnent, par le relèvement des tarifs, le signal de la hausse des prix. Seconde raison : les employés et ouvriers travailleront d'un meilleur cœur, et par conséquent davan-

(1) Pour le chiffre de 1947, voir : Assemblée Nationale, session de 1947, document n° 2.808.

Archives originales

Centre des archives économiques et financières (Savigny-le-Temple)

Fonds Budget

Contrôle financier

- B33316

1893-1901	Documents relatifs à la naissance du contrôle des dépenses engagées
1921-1927	Compte mensuel de l'emploi des crédits budgétaires. Économies budgétaires en 1927
1945	Économies budgétaires prescrites par décret de janvier 1945

Pelurier des directeurs

Certaines archives du pelurier du directeur du Budget pour les années 1940-1944 sont tirées de photocopies réunies par Marc Olivier Baruch. Elles sont systématiquement mentionnées dans les notes de la façon suivante : [copies M.O.B.], Fonds Budget, B11856/60.

- 3MI186-192 ; 196-199 ; 203-204

1939	Application des 40h ; amélioration de la situation des personnels de l'État ; question/réponse commission des finances sur question de l'augmentation des effectifs entre 1935-1939 ; réponse à Xavier Vallat sur effectifs et traitements ; limitation du recrutement des fonctionnaires ; retraites anticipées ; limites d'âge ; demande d'informations statistiques sur les auxiliaires ; demandes de dérogations (sous effectifs, pénurie de personnel ; recrutements impératifs...) ; projet de budget de 1940 : personnel de l'État en temps de guerre
------	--

- 3MI219 et 227

1940	Situation des fonctionnaires en temps de guerre ; attribution des bureaux de la direction du Budget ; abrogation de certaines dispositions du décret du 1 ^{er} décembre 1939 (recrutement notamment)
------	---

- 3MI323

1943	Créations d'emploi au commissariat technique à la reconstruction immobilière
------	--

- 3MI205-208 ; 213

1950	Économies, suppressions d'emplois, demandes et autorisations exceptionnelles de recrutements ; limites d'âge ; réponse à une question écrite sur le nombre des fonctionnaires répartis par ministères. amélioration de la situation des personnels de l'État
------	--

Sous-direction des personnels civils et militaires

- B10494

1914-1955	Auxiliaires (suppressions-titularisations 1914-1948) ; compressions de 1946-1948 ; effectifs : évolution des effectifs, comparaisons différentes périodes (1914-1939-1950) ; effectifs et traitements en 1949-1950 ; plusieurs relèvent de Q/R au Parlement ; réponse à question journaliste : comparaison effectifs 1938-1942.
-----------	---

- B10495

1949-1950	Économies budgétaires (commissions d'économies). Exemples de l'Agriculture ; de l'INSEE ; de la Santé publique et population ; du Travail et sécurité sociale
-----------	---

- B10498

1938-1955	Note sur l'intervention du ministre des Finances en vue de modifier les cadre, les effectifs et les traitements des fonctionnaires et agents de l'État d'une manière générale (règles juridiques) ; 1948 : comparaison de la situation des effectifs en 1939-1945-1948 (données générales et concernant certains ministères)
-----------	--

- B18523

1946	Données relatives aux effectifs (dans perspective de révision des traitements)
------	--

- B18524

1939-1947	« État des suppressions d'emplois intervenues au titre de la "guillotine" » (1948) ; communication sur la réalisation d'économies (1948) ; politique des traitements et conséquences (1939-1947)
-----------	--

- B18553

1939	Question /réponse concernant évolution des effectifs de 1935 à 1939 (en 1939) ; situation des traitements en 1939
------	---

- B57035

1933-1939	Économies budgétaires et réductions d'effectifs, limitation des recrutements (1933 et 1939)
1946-1953	Commission nationale d'économie (extrait du rapport général) 1950 ; économies, réductions, situation des effectifs (1946-1953)

Fonds Cabinets

- 1A032

1941-1942	Pierre Cathala 1942-1944. Documents relatifs à la situation budgétaire en 1942 (1941-1942) - Thème astral pour 1943-44
-----------	---

- 1A387

1920-1921	Cabinet de Paul Doumer Projet de réorganisation administrative en 1921 ; lettre de félicitations au Comité supérieur d'enquête ; emplois inutiles au ministère des Finances (1920)
1922-1923	Cabinet de Charles de Lasteyrie Réductions d'effectifs prévus par loi de finances 1921 ; réponse à question concernant licenciement des fonctionnaires au ministre des Finances de Belgique 1922 ; commission Marin ; nécessité des économies budgétaires

- 1A401

1938-1942	Cabinet d'Yves Bouthillier Documents relatifs / émanant du comité de réorganisation administrative (1938-1939) : syndicats, 40h, limitation du recrutement... Amélioration de la situation des fonctionnaires (1942)
-----------	--

- 1A405

1950-1957	Maurice Petsche – 1946-1957 Audition du ministre des Finances par la commission des finances (1949-1951)
-----------	---

- 1A407

1947	Maurice Petsche – 1946-1957 Reclassement des fonctionnaires en 1947 (dont proposition syndicales) ; effectifs et répartition en 1948 ; recensement des agents en 1947 (premiers résultats) ; dénombrement de 1946 (résultats) ; amélioration de la situation des agents des services publics.
------	--

- 5A008 et 009

1945-1946	René Pleven, 1941-1947 Discours et déclarations de Pleven, commission des finances, traitements, budget de 1946. Documents relatifs à recherche d'économies budgétaires et à la situation budgétaire de la France 1945-1946 [surtout 1945]
-----------	---

Fonds Privés

- 5A181 à 183 (Fonds Gabriel Ardant)

1943-1944	Beaucoup de documents non signés et non datés. Ils ont néanmoins été classés par les archivistes comme « certainement » de 43/44. Notamment : « Délégation du commissariat aux Finances » présente une « esquisse de la politique financière de la France » où sont évoquées les nécessaires économies budgétaires
1944-1946	Documents relatifs à la situation financière de la France depuis l'armistice. Nécessité d'économies, de réduction d'effectifs, etc. Évolution des effectifs des services civils 1938-1942-1945-1946

Fonds Statistiques et études économiques

Direction de l'INSEE

- B55349

1941-1944	SNS – Création, organisation et fonctionnement
1943-1944	SNS – Comptabilité et organisation des Directions régionales
1941-1944	Mécanographie (article de Carmille, projet de direction)
1941-1946	Compilation des lois, décrets, arrêtés relatifs au SNS (classeur de la direction générale)

- B55350

1935-1946	Mécanographie Notes relatives à l'installation de la mécanographie au ministère des Armées (1945-1946) ; extraits d'un rapport de René Carmille relatif à l'intérêt de la mécanographie pour le recrutement (1935) ; rapport de 1945 sur une mission relative à l'usage de la mécanographie dans l'armée américaine (1945)
1939	Une note d'Henri Bunle sur l'organisation d'un pays en temps de guerre
1943-1945	Attributions et rôle de coordinateur de la mécanographie du SNS

- B55357

1944-1949	Documents relatifs aux conséquences de la Libération pour le personnel du SNS (épuration – réintégrations).
-----------	---

- B55363

1944-1946	Parties concernant les « finances publiques » dans <i>Point Économique</i> n°1 à 6 (sept. 1944 – avril 1946). Publication confidentielle de l'Institut de la Conjoncture remplacé par « Études et conjoncture ».
Non daté	Études diverses non signées et non datées (Budget et fiscalité ; Rôle de l'État ; Dépenses et recettes de l'État ; Observations sur la conférence de M. Métral « la situation économique » ; un long document où il est question des effectifs de l'Éducation nationale (et du total des services civils) ; l'économie dirigée et l'idée de plan
1945	Fiche du 1 ^{er} bureau de l'État-major de l'armée au sujet du SNS

- B55364

1913	Composition de la SGF
1942	Composition du SNS
1940-1944	SNS – Organisation et activités clandestines
1945-1946	Documents relatifs au rôle et aux activités du SNS (dont période 1941-1944)
1957	Documents sur vie et parcours Henri Bunle
1962	Documents sur vie et parcours de René Carmille

- B55365

1947-1960	Documents relatifs à l'organisation au fonctionnement et aux missions de l'INSEE (généralement rédigés par les cadres)
-----------	--

- B55366

1927&1936	Une conférence de Michel Huber sur statistique et une autre d'Alfred Sauvy sur l'économie dirigée
1945-1948	Fonctionnement, évolution des effectifs et des crédits de l'INSEE

- B55423

1947-1948	Situation de l'INSEE (comparaison avec SNS, critiques de Sauvy, défaillances selon direction du Budget, réactions de Closos)
-----------	--

- B55439

1914-1948	Données comparatives issus des recensements des agents : tableau du 3 février 1948 comparant effectifs de 1936, 1941, 1946 et 1947 ; détail par ministère (et interne aux ministères) ; extraits des résultats provisoires ; comparaison 1914, 1936 et 1947
1946-1947	Résultats du dénombrement des agents de service public en janvier 1946 (civils) ; Instruction n°78.448 sur le recensement des agents des services publics en 1947 – fascicule I. Généralités. 30 janvier 1947 ; Idem. Fascicule II. Généralités (suite). 28 février 1947

- B58375

1947&1950	Principaux résultats des recensements de 1947 et 1950.
-----------	--

Centre des archives contemporaines (Fontainebleau)

Services du Premier Ministre – DGAFP

Conseil supérieur de la Fonction publique – Composition, dossiers de séance (1948-1992)

- 20030468 – ART. 2

1948-1950	Relevés de décisions. Auxiliariat (problème, réforme)
-----------	---

Fonctionnement de la DGAFP (1945-2002)

- 20040366 – ART. 1

1945-1951	Copies des textes officiels portant création de la direction de la Fonction publique. – Roger Grégoire, <i>Rapport sur le fonctionnement de la direction de la Fonction publique. Bilan d'activités 1945-1951 et perspectives d'avenir</i> , 30 juin 1951.
-----------	--

- 20040366 – ART. 2

1947-1954	Rapports d'activités sur DGAFP en 1947 et 1954.
-----------	---

Dossiers de Pierre Esclatine, sous-dir. puis chef serv. de la DGAFP (1956-1991)

- 20050029 – ART. 7

1947-1964	Procès-verbaux des séances du Conseil supérieur de la Fonction publique, du 25 février 1947 [installation] au 20 octobre 1965.
-----------	--

Travaux d'organismes chargés de la réforme administrative (1945-1973)

- 20050029 – ART. 18

1946-1951	Comité de réforme administrative (divers documents, et thématiques abordées)
1948-1962	« Réforme administrative (1961-1962) ». Parfois question de réduction d'effectifs (1948).

Centre d'accueil et de recherche des archives nationales (Paris)

F/60 – Secrétariat général du gouvernement & Services du Premier ministre

Courrier (1935-1951) – Minutes du courrier au départ 1940-1944 (45 à 109)

- F/60/45

1940	Projet de note du 29 août 1940 relatif à la « diminution du nombre des fonctionnaires ». Courriers sur l'application des « lois concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques » (demandes de dérogations émanant de fonctionnaires enfants d'étrangers)
------	---

Courrier (1935-1951) – Minutes du courrier au départ du cabinet de Pierre-Henri Teitgen, vice-président du Conseil. 1947. (153 à 160)

- F/60/153 - 159

1947	Courriers relatifs à divers aspects de la politique de la fonction publique (réduction des effectifs, mais aussi conseil supérieur de la FP ; affaiblissement de la CGT ; reclassement)
------	---

GPRF et IV^e République (1944-1951) – Instructions générales et circulaires. 1944-1951. (166 & 167)

- F/60/166

1944-1945	Quelques documents relatifs aux dotations des administrations, préparation ouvertures et annulations de crédits pour 1945, etc.
-----------	---

Documentation – Groupement et partis politiques. (234 à 246)

- F/60/243

1934-1939	Documents en provenance de syndicats de fonctionnaires. Protestations contre les décrets-lois de 1934 et 1935. Contre les baisses de salaires, licenciement d'ouvriers, évocations des mesures d'économies (1934-1939). Demande d'abaissement de la limite d'âge pour créer des emplois pour les jeunes (1936). Mises à la retraite d'office en 1936, éviter méthodes 1934-1935. Suite des grèves de 1938.
-----------	--

- F/60/244

1935-1940	Quelques documents sur/de la FGF (associée au Front populaire ; activités en RP, etc.) 1936-1937. Résolution adoptée par les « États généraux des services
-----------	--

	publics » du 17 juin 1939 ; protestation contre les décrets-lois de 1939. Quelques documents réclamant l'étatisation de la police (1938-1939). Une motion de la CFTC en 1935. Revendications concernant les traitements (parcellaire)
--	---

- F/60/245

1940-1941	Loi relative aux associations professionnelles de fonctionnaires et décret d'application.
1944-1945	Vœux syndicaux pour épuration et nominations d'agents loyaux envers la République. Une lettre de déc. 1944 à Louis Joxe (demande titularisation des auxiliaires et diverses questions)

Documentation – Administration française. (247 à 292)

- F/60/247

1929	Extrait d'un document de 1929 relatif au « contrôle du personnel du ministère des Affaires étrangères »
1934-1935	Suites des décrets-lois de 1934 (demande de réintégration d'une mise en retraite anticipée aux Affaires étrangères ; demande de maintien en poste à l'Agriculture). Documents relatif à proposition du comité de réorganisation de l'administration des A.E. (1935)
1939-1940	Copie de quelques textes officiels relatifs à la gestion du personnel des A.E. et des Colonies.

- F/60/248

1934-1935	Suites aux décrets-lois de 1934 (Conséquences des suppressions de 1934 sur le personnel de l'Éducation nationale (1935) ; rapport parlementaire sur la suppression d'emplois dans le primaire en 1934 ; mise en retraite anticipée (manufacture de Sèvre). Besoins de recrutements en 1935.
1937-1939	Documents relatifs au fonctionnement (services, rattachement à PdC, attributions, etc.) de l'Économie nationale.
1938-1940	Suite des décrets-lois de 1938 (réaction des instituteurs, suppressions de postes en 1939). Textes officiels relatifs à la gestion du personnel de l'Éducation nationale en 1940.

- F/60/249

1934-1936	Suites des décrets-lois de 1934 (demandes de dérogations pour des auxiliaires des Finances) et 1935 (maintien de femmes auxiliaires en poste en attendant une mesure accordant pension en 1936).
1936-1939	Application des 40h (1936) ; situation des auxiliaires licenciés (1937) ; effet de la

	mobilisation des agents des contributions directes du fait de la guerre (1939)
--	--

- F/60/250

1934-1938	Suites des décrets-lois de 1934-1935 (suppression du prélèvement de 10% sur le traitement des auxiliaires de justice e, 1936 ou 1938 – à vérif. ; demandes de maintiens d’emploi en 1936 ; réorganisation nécessaire du bureau de législation et service de législation étrangère en 1937 du fait des compressions de 1934). Créations et suppressions d’emploi à l’Intérieur 1935-1936
1939	Difficultés de recrutement Marine marchande. Renforcement des effectifs de l’Intérieur et de la sureté nationale.

- F/60/251

1937	Situation des auxiliaires au ministère des Pensions
------	---

- F/60/252

1935-1937	Suites des décrets de 1934 (Préfets mis en retraite anticipée). Augmentation du nombre d’inspecteurs départementaux des assurances sociales (1935). Licenciements et mises à la retraite en 1936. Nécessité d’augmenter les effectifs de la direction du Travail, de l’inspection du Travail (1937). Chambre de commerce de Tourcoing contre une telle augmentation (1937).
1938-1940	Suite des décrets de 1938 (besoin d’effectifs dans les préfectures en 1939). Demande refusée de suppressions de postes à l’adm. centrale du Travail pour mise en retraite de fonctionnaires blessés de guerre (1940) – auxiliaires temporaires des machines stat. du min. du Travail (1940).

- F/60/256

1937-1944	Administration départementale et communale. Abaissement de la limite d’âge des fonctionnaires (application aux personnels des départements et des communes) 1944. Arbitrage d’un conflit entre l’Intérieur et les Finances concernant les traitements du personnel communal. 1943. Administration des départements traversés par la ligne de démarcation. 1943. Question des traitements et retraites du personnel municipal/ 1942. Départs de personnels administratifs « locaux » vers l’administration d’État.
-----------	---

- F/60/258

1932-1933	Question du licenciement et du reclassement des agents des Régions libérées (loi du 15 juillet 1932), arbitrage entre ministères. Plusieurs exemples concrets pour les mesures d’économies de 1932-1933.
1938	Extraits du rapport général de la Cour des comptes (année judiciaire 1937-1938) [notamment en ce qui concerne insuffisances de la statistique publique, PTT,

	SNCF...]
1947	Rapport au Président de la République concernant les activités de la Cour des comptes dans les années 1940-1945

- F/60/259

1935	Conséquences des décrets-lois de 1935 (prélèvement de 10%) [adm. départementale]
------	--

- F/60/260

1935-1940	Circulaires de la PdC (1935-1940). Documents relatifs aux attributions et au fonctionnement de la PdC (1935) ; Ministère Flandin, 1934-1935 (pouvoirs des préfets ; restauration de l'autorité dans les administrations ; cumuls ; autorisation de dépenses nouvelles) ; Ministère Laval, 1935-1936 (emplois dans les cabinets ; heures de présence dans les adm. centrales ; congés) ; 1 ^{er} Ministère Blum, 1936-1937 (situation des auxiliaires ; cumul ; recrutement de jeunes fonctionnaires ; mise à la retraite ; licenciement des auxiliaires) ; Ministère Chautemps, 1937-1938 (Licenciement des auxiliaires ; Inventaire des publications administratives) ; 2 ^e Ministère Blum, 1938 (avancement et discipline des fonctionnaires) ; Ministère Daladier, 1938-1940 (situation des finances publiques ; natalité, famille et cie ; recrutement personnel temporaire ; situation des personnels de l'État en temps de guerre)
-----------	---

- F/60/262

1934-1935	Cumuls. lettres de protestation, de dénonciation de cumuls. Notamment de la part de « corps de métiers » qui se sentent lésés en période de crise (les fonctionnaires leur prendraient leur travail) : journalistes ; architectes. Même de la part d'une association de contribuables (au moins) mais chiffres faux. Protestations relatives à des interdictions de cumuls qui mettent certains fonctionnaires en position « délicate ».
-----------	--

- F/60/263

1935	Commission des offices : liste des offices en 1935 ; Le rapport au JO + le rapport dactylographié
1937	Craintes d'étatisations face au gouvernement de Front populaire (réponse de Blum) ; Question écrite relative aux conditions d'exécution des budgets des offices

- F/60/265

1934	Manquement de personnel, sanctions [réponses à la circulaire du 15 mars 1934] Rappel de la circulaire. Pour exemple au hasard : sous-dossier « Travaux publics »
------	--

1944	Ordonnance du 27 juin 1944 relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine.
------	---

- F/60/266

1936	Textes officiels relatifs à l'amélioration de la situation des retraités en 1936
1945	Lettre de Louis Joxe, secrétaire général du gouvernement, du 19 janvier 1945 à propos de mises à la retraite d'office – « crise des effectifs [qui] se manifeste dans la plupart des services »

- F/60/267

1934-1938	Suites des décrets-lois de 1934-1935 (revendications de réintégration des retraités d'office); assimilation des retraités à des rentiers (1937-1938)). Régime de retraite des ouvriers d'État
-----------	---

- F/60/271

1940	Circulaire du 29 novembre 1940 portant abrogation de certaines dispositions du décret du 1 ^{er} septembre 1939 fixant la situation des personnels de l'État en temps de guerre. (notamment recrutement)
------	--

- F/60/272

1937-1938	Projets d'écoles d'administration. (quelques exemples : polytechnique administrative, ena, réforme école libre)
1939-1942	Limitation du recrutement, condition de recrutement depuis le début des hostilités, limite d'âge (1939); accès aux emplois dans les administrations (parents français), demandes de dérogations. Protestations contre le licenciement d'Italiens (loi du 17 juil. 1940); augmentation du nombre des fonctionnaires et crise recrutement (juin 1942); rappel des règles concernant le passage d'agents d'une administration à une autre du fait de dérives (proposition de traitements plus élevés) 1941-1942
1945-1947	Dérogation aux interdictions de recrutement d'auxiliaires (1945-1947); suppression des emplois inutiles et limitation des recrutements (Roger Grégoire, janvier 1946)

- F/60/273

1936-1937	Documents personnels. M. Doublet, auditeur au Conseil d'État. 1936-1937 Rapporteur adjoint de la commission consultative des fonctionnaires (réorganisation de l'administration centrale des ministères; avancement et de la discipline des fonctionnaires; question des auxiliaires).
-----------	--

Documentation – Circulaires. (364 à 369)

- F/60/364

1935-1938	(jusqu'août 1938) Enquête sur la situation des familles des personnels de l'État, janvier 1938 ; mise en retraite des fonctionnaires, janvier 1938 ; enquête sur la situation des familles des personnels de l'État ; cumuls d'emplois publics, de rémunération et de retraite, décembre 1936 ; remboursement des sommes indûment retenues en vertu du prélèvement général de 10% institué par le décret-loi du 16 juillet 1935, avril 1936 ; simplification de la mise en paiement des traitements, février 1936 ; application du décret du 16 juillet 1935 (prélèvement de 10% sur les traitements) ; indemnités pour charge de famille, août 1935
1939	Circulaires d'avril - mai 1940 relative aux fonctionnaires mobilisés dans les entreprises et usines, sociétés d'économie mixte... (traitements surtout) ; allocations familiales, avril 1940 ; surcroît de travail des Receveurs contrôleurs = recrutements ou heures sup', avril 1940 ; majoration exceptionnelle de salaire, décembre 1939 ; demandes de crédits par des directions sans passer par contrôleur des dépenses engagées, décembre 1939 ; augmentation des effectifs de la présidence du Conseil de 1935 à 1939 Demande émanant du bureau des PCM concernant l'évolution des effectifs dans tous les ministères de 1935 à 1939

Documentation – Finances. (441 à 474)

- F/60/442

1943-1947	Liste des hauts fonctionnaires de l'administration centrale des finances en 1944 (GPRF). Textes officiels (JO). 1947 économies au ministère des Affaires économiques (loi du 25 juin 1947) ; suppression d'emplois aux Finances. 1946-1947 fixation des effectifs des cadres d'administrateurs civils et des cadres des secrétaires d'administration des services centraux des administrations financières ; 1945 création d'une Commission chargée de réviser les créations ou transformations d'emplois réalisés depuis le 16 juin 1940 aux Finances ; 1943 fixant la situation des fonctionnaires et agents civils appartenant aux cadres métropolitains repliés ou réfugiés dans les territoires dépendants du CFLN
-----------	---

- F/60/457

1940	Rapport général sur le budget de l'exercice 1940 [extraits]
------	---

- F/60/458

1940-1943	Documents relatifs au « Comité budgétaire » et aux relations financières entre l'État et les communes
-----------	---

- F/60/470

1935	Recueil des décrets-lois pris en exécution de la loi du 8 juin 1935 publiés au <i>Journal Officiel</i> du 31 octobre 1935 [extraits]
1936-1939	Création du Comité consultatif des administrations financières, décembre 1936 ; Situation résumée des opérations du trésor entre le 1 ^{er} janvier 1936 et le 31 décembre 1936, février 1937 ; documents concernant la loi du 11 avril 1938 ; redressement économique et financier, 1938 ; rapport au président de la république, les cinq premiers mois du plan de trois ans, mai 1939 ; décret relatif aux économies à réaliser dans les administrations et aux armées, mars 1940
1946-1947	Situation résumée des recouvrements budgétaires, 1946 et trois premiers mois de 1947

- F/60/471

1938	Mesures financières du gouvernement Daladier (textes officiels de mai et juin 1938)
------	---

- F/60/472

1938-1939	Extraits des textes des décrets-lois du gouvernement Daladier d'août à novembre 1938 (dont un rapport général où sont indiquées les dernières tendances de l'évolution du nombre des fonctionnaires). Extraits des textes de mars à novembre 1939.
-----------	--

- F/60/473

1938-1939	Suites des décrets-lois de 1938 : protestations syndicales, soutiens de contribuables. Suivi de l'application des mesures dans les départements ministériels.
-----------	---

- F/60/474

1939-1940	Décret instituant le comité administratif de mars 1939 ; rappel du ministre des Finances au PdC concernant la nécessité de saisir le Comité de réorganisation administrative pour tout projet de décret-loi touchant aux questions d'organisation des services de l'État. Décrets d'autorisations de créations d'emplois dans quelques ministères ; modification du décret de 1939 relatif aux économies
-----------	--

Documentation – Présidence du Conseil : organisation des services. (577 à 592)

- F/60/577

1934-1942	Textes relatifs à l'organisation et à la réforme de la PdC (pour l'essentiel voire la totalité, extraits du JO)
-----------	---

- F/60/578

1936-1941	Organisation et fonctionnement de la PdC (documents relatifs au budget de la PdC notamment ; certains concernent la coordination des services presse, aux difficultés de circulation de l'information ; rappels de la nécessité de répondre aux questions des parlementaires etc.)
-----------	--

- F/60/579

1935-1939	Documents relatifs à la SGF (divers, notamment à propos rattachement aux Finances, manque de personnel suite au décrets-lois de 1934, etc.). Notes sur l'Économie nationale (attributions, rattachement ou non à la PdC, etc.). Services relevant de la PdC (oct. 1939)
-----------	---

Documentation – Statistiques. (611)

- F/60/611

1935-1939	Textes relatifs à l'organisation de la statistique publique (pour une coordination centralisée) ; rapport des travaux menés en 1934, 1936-1937 ; commissions régionales du coût de la vie (surtout données concernant les prix) ; documents de 1938-1939 sur la nécessité de publier un annuaire statistique abrégé de la France
-----------	--

IV^e République (1946-1951) – Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. (939 à 944)

- F/60/939

1947-1950	PV, Ordres du jour (1947-1950) ; programmes distribués aux enquêteurs ; état des travaux du Comité, premier rapport 1947, deuxième rapport 1948.
-----------	--

- F/60/942

1947-1950	Quelques exemples de travaux très précis (dont rapport sur « les réformes à apporter à la présentation du budget en vue de faire ressortir le coût et le rendement des services publics »)
-----------	--

- F/60/944

1947-1948	Rapports et notes relatifs à la « Mécanographie et reproduction de documents »
1949	Rapport sur l'Institut national de la statistique et des études économiques, février 1949. [évocation du recensement des fonctionnaires comme activité exceptionnelle (et très couteuse)]

III^e République (1935-1939) – Comité de réorganisation administrative à la présidence du Conseil. (978)

- F/60/978

1939	Rapport Florian-Henri Chardon (comité de réorganisation administrative)
------	---

IV^e République (1947) – Fonctionnaires. Reclassement. Dénombrement. 1947. (979 & 980)

- F/60/979

1947	Reclassement général et mesures provisoires d'attente en 1947 ; réduction des effectifs ; comité de réforme administrative (documents relatifs aux services de documentation)
------	---

- F/60/980

1947	Dénombrement des agents des services publics pour 1947 (Généralités, lettres aux TPG, modèles d'imprimés, dénombrement : travaux préparatoires, directions régionales SNS et relation avec CSNS, renseignements complémentaires, BUS, analyse des résultats, effectifs des fonctionnaires en Belgique).
------	---

III^e République (1938-1939) – Dossiers de Camille Chautemps, vice-président du Conseil. 1938-1939. (1026 & 1027)

- F/60/1026

1938	Documents de décembre 1938 relatifs à des irrégularités concernant les dépenses de la « statistique générale et de la documentation » ; répercussions des décrets-lois du 12 novembre 1938 sur le financement des habitations à bon marché.
------	---

III^e République (1935-1940) – Pièces éparses des budgets. (1425)

- F/60/1425

1937-1938	Extraits des rapports au budget pour 1937-1938
-----------	--

État français (1941-1944) – Section des études générales, documentation classifiée par administration ou par matière. 1941-1943. (1428 à 1431)

- F/60/1428

1940-1942	Documents relatifs au statut (notes projets de loi), réforme administrative et redressement de la FP
-----------	--

- F/60/1429

1941-1942	Documents relatifs à l'organisation de l'Économie nationale et des finances, du
-----------	---

	SNS. Question de l'économie dirigée, du redressement de l'économie française...
--	---

France libre et GPRF (1941-1944) – Documentation. 1941-1944. (1666 à 1776)

- F/60/1666

1941-1942	Documents de presse sur politique de la FP de Vichy (comme reprise et commentaires des discours de Pétain, Pucheu, Darlan en 1942 (à l'occasion du serment de fidélité des Préfets))
-----------	--

- F/60/1667

1943-1944	Étatisation de la police, augmentation des effectifs de la police, etc. ; demande de la liste nominative de tous les fonctionnaires « par départements » ministériels ; Un article de <i>Paris Soir</i> sur les statisticiens parisiens (1943)
-----------	--

- F/60/1668

1943	Rapports de police (sur l'état de « l'opinion publique ») : extraits sur les fonctionnaires (attitude par rapport au régime).
------	---

Secrétariat général (1943-1964) – Dossier de séances du conseil des ministres. 1943-1962 (2534 à 2762)

- F/60/2534

1943	Conseils des ministres du CFLN. Documents relatifs aux attributions de Commissariat créés par le CFLN, à l'épuration qu'il faudra conduire après-guerre, etc.
------	---

Secrétariat général (1943-1964) – Ordres du jour du conseil des ministres. 1945-1962 (2763 à 2767)

- F/60/2763

1947	Ordres du jour sans autre documentation. Mentions d'interventions concernant les fonctionnaires (réforme administrative, créations d'emploi, personnel en surnombre, etc.)
------	--

Fonds Privés

Papiers Paul Reynaud (74 AP 1 à 5)

- 74AP1

1938	Discours des 9 et 21 décembre 1938, notes de séances (extraits)
------	---

- 74AP3

1938-1939	Extraits de notes manuscrites où mention est faite du nombre de cheminots par rapport à évolution du trafic ferroviaire ; de l'évolution des effectifs de l'armée et comparaison avec chômeurs secourus (1939) ; réactions aux mesures proposées par le comité de réorganisation administrative.
-----------	--

- 74AP4

1938	Discours à la Chambre et à la nation (extraits concernant dirigisme, économies, etc.). Extraits du bilan des cinq premiers mois du plan de trois ans
1941	Documents issus du cabinet de Bouthillier. Un document en particulier sur la centralisation des renseignements économiques (non daté non signé).

Sources imprimées

Généralités

Dictionnaires, répertoires et encyclopédies

BLOCK Maurice, *Dictionnaire de l'administration française*, 2^e édition, Paris, Berger-Levrault, 1877, 1856 p.

GOUVERNEMENT PROVISoire DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL., *Répertoire des services du gouvernement*, Paris, Imprimerie nationale, 1946, 118 p.

GOUVERNEMENT PROVISoire DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL., *Répertoire des services du gouvernement*, Paris, Imprimerie nationale, 1945, 77 p.

LAROUSSE Pierre, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 8: F - G, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1872, 1668 p.

LAROUSSE Pierre, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 2: B, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1867, 1467 p.

LAROUSSE Pierre, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, tome 3: C - CHEM, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1867, 1168 p.

LITTRÉ Émile, *Dictionnaire de la langue française*, tome 2 : D - H, Paris, Librairie Hachette, 1874, 1146 p.

LITTRÉ Émile, *Dictionnaire de la langue française*, tome 1 : A - C, Paris, Librairie Hachette, 1873, 1016 p.

LITTRÉ Émile et DEVIC Marcel, *Dictionnaire de la langue française. Supplément*, Paris, Librairie Hachette, 1886, 482 p.

MONZIE Anatole de, PUGET Henry et TISSIER Pierre (dir.), *Encyclopédie française*, t. X : *L'État moderne. Aménagement, crise, transformations*, Paris, Comité de l'Encyclopédie française, 1935, 1200 p.

PRÉSIDENTE DU CONSEIL. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, *Répertoire administratif*, Paris, Imprimerie nationale, 1947, 133 p.

Presse et périodiques

Principaux quotidiens consultés :

La Croix ; Le Figaro ; l'Humanité ; Journal des débats politiques et littéraires ; Le Matin ; Le Monde ; Les Nouveaux temps ; Le Siècle ; Le Temps.

Sauf exceptions, les articles de presse figurant dans les notes ne sont pas repris dans le classement méthodique des sources imprimées. Pour l'essentiel, ces titres ont été consultés via la bibliothèque numérique Gallica (BnF) : <http://gallica.bnf.fr/html/editorial/presse-revues>

Périodiques :

Les articles de périodiques cités dans les notes figurent dans le classement méthodique des sources imprimées. Le dépouillement des revues a été initialement opéré à partir des microformes ou de versions originales conservées à la BnF, puis au fur et à mesure de leur mise en ligne, *via* leurs versions numériques. Une proportion grandissante de ces revues et bulletins se trouve désormais accessible *via* la bibliothèque numérique Gallica. Les liens sont indiqués pour information, même lorsque les périodiques ont été consultés au format papier, sur microfilms ou microfiches. Les * indiquent que le lien pointe vers une base de données qui n'est pas en libre accès. À défaut d'une version numérique, le lien renvoie vers la notice du catalogue de la BnF.

- Revues généralistes

Écrits de Paris. Revue des questions actuelles (<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb34348549x>)

Esprit (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34357004j/date>)

France. Revue de l'État nouveau (<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb327773104>)

Revue des deux mondes (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb32858360p/date>) ;

La revue de Paris (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34404247s/date>) ;

Revue politique et parlementaire (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb328611494/date>) ;

Le Revue socialiste (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb32861464v/date>) ;

La Revue universelle (<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb34425304f>)

- Revues et bulletins spécialisés (1) : droit, économie, sciences politiques et administratives, publications syndicales

Bulletin [puis revue] de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34425170p/date> et <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34430289c/date>)

Bulletin du Comité national de l'organisation française (<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb32727311f/>)

L'Économiste français (<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb32764853v>)

L'Économiste parlementaire (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb32764870f/date>)

Journal des économistes (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34426009k/date>)

Population * (<http://www.jstor.org/action/showPublication?journalCode=popufrenedit>)

La Réforme sociale (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb344378422/date>)

La revue administrative * (<http://www.jstor.org/action/showPublication?journalCode=revuadmi>)

Revue catholique des institutions et du droit (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb32856559j/date>)

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb343491628/date>)

Revue d'économie politique (ark:/12148/cb343785215/date)

Revue générale d'administration (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb32859773c/date>)

Revue internationale des sciences administratives (<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb34470461c>)

Revue des sciences politiques (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb344222300/date>)

Servir la France. Revue mensuelle syndicale (<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb32867907v>)

La tribune des fonctionnaires (<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb34426436k>)

- Revues et bulletins spécialisés (2) : statistiques

Annuaire statistique de la France (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb343503965/date> et <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34350395t/date>)

Bulletin de l'Institut international de statistique (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb327209133/date>)

Bulletin de la statistique générale de la France (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34437393k/date>)

Bulletin de statistique et de législation comparée (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb36952462x/date>)

Bulletin du Conseil supérieur de statistique (<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb32727384n>)

Journal de la Société de statistique de Paris (<http://www.numdam.org/numdam-bin/feuilleter?j=JSFS>)

Dossiers de presse de la FNSP :

- La fonction publique sous la IV^e République

France 114 mf1 (1944-1946) : « ordonnances et décrets de 1945 (ENA, FNSP, etc.) ; loi du 19 octobre 1946 sur le statut des fonctionnaires. France 114 mf2 (1947-1954). Débats autour du statut, du nombre et du reclassement des fonctionnaires et du coût de l'administration ; 9 août 1953, décret sur les retraites du personnel de l'Etat et des Services publics ». Notice catalogue : http://catalogue.sciences-po.fr/alswww4.dll/APS_ZONES?fn=ViewNotice&Style=Portal3&q=401712

- État et réformes administratives, 1945-1958

France 110 mf1 (1945-1958) : « réforme de la fonction publique ; projets de réforme de Maurice Thorez (1946), Guy Petit (1952), Edouard Bonnefous (1953) ; décrets du gouvernement Laniel (1953) ; Gabriel Ardant commissaire général de la productivité, membre du comité de la réforme administrative créé en 1955 ». Notice catalogue : http://catalogue.sciences-po.fr/alswww4.dll/APS_ZONES?fn=ViewNotice&Style=Portal3&q=401589

- Syndicats de fonctionnaires, 1946-1958

France 114/4 t1 (1946-1958) : « la reconnaissance des syndicats de fonctionnaires et du droit syndical est obtenue en 1946. En quittant la CGT, les instituteurs adoptent l'autonomie syndicale. En 1953, les fonctionnaires se trouvent menacés par les projets du gouvernement qui veut réduire les déficits. Diverses manifestations pour l'amélioration du statut et des salaires. Les congrès des diverses organisations syndicales de fonctionnaires ». Notice catalogue : http://catalogue.sciences-po.fr/alswww4.dll/APS_ZONES?fn=ViewNotice&Style=Portal3&q=308735

Législation, documents et débats parlementaires

- Journaux officiels

Source fondamentale pour suivre l'évolution du cadre juridique et des débats parlementaires concernant les fonctionnaires, le *Journal officiel* a fait l'objet d'une mobilisation importante dans cette thèse. Les collections étant partiellement numérisées, j'indique ci-après les principales bases de données en ligne qui donnent accès aux trois parties du *JO*. Les lacunes ont été comblées par la consultation des versions papier ou des microformes conservées à la BnF ou à la bibliothèque Cujas, voire par celle des recueils *Duvergier* et *Dalloz* cités plus bas. Le détail des textes, propositions, projets de lois et débats figure dans les notes et n'est pas repris dans le classement méthodique des sources.

- *Le Journal officiel. Lois et décrets*

Une partie importante de la collection est désormais accessible en ligne : *via* la bibliothèque numérique Gallica (BnF) : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34378481r/date> (1869-1939) et *via* la base de données légifrance : <http://www.legifrance.gouv.fr/initRechExpTexteJorf.do> (à partir de 1947).

- *Le Journal officiel. Débats parlementaires*

Décomposé en « débats de la Chambre des députés » (puis des assemblées constituantes et de l'Assemblée nationale) : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb328020951/date> (1881-1940) et <http://4e.republique.jo-an.fr/> (1945-1958); et « débats du Sénat » (puis du Conseil de la République) : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34363182v/date> (1881-1940) et <http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/4eme/seances/archiveSeances.html> (1946-1958).

- *Le Journal officiel. Documents parlementaires*

À ma connaissance, les documents parlementaires n'ont pas encore fait l'objet d'une numérisation, même partielle. Il est possible de les consulter sous deux formes principales. Soit dans la partie « documents parlementaires » du *JO* soit dans les *Impressions parlementaires*. Ces dernières ont été consultées ponctuellement à la bibliothèque Cujas ou à la BnF, mais l'essentiel des rapports, projets et propositions de lois ou de résolutions (y compris les rapports sur les programmes et engagements électoraux, dits « Barodet ») a été identifié à partir du dépouillement exhaustif des *Tables analytiques des Annales de la Chambre des députés* conservées au centre des archives de l'Assemblée nationale (<http://archives.assemblee-nationale.fr/>, 233 boulevard Saint-Germain, Paris 7^e).

- Recueils juridiques

- *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*

Fondée en 1824 par le juriste Jean-Baptiste Duvergier et initiée pour la période 1788-1824, cette collection annuelle poursuivie après sa mort par la librairie du recueil Sirey comporte, jusque dans les années 1920, une reprise de certains débats parlementaires. Cette série constitue ainsi un complément très utile au *Journal officiel* pour les années 1850-1870 et pour Vichy. À partir de 1950, cette collection est devenue le *Recueil Sirey Législation*. Une partie de la collection a été numérisée : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb375780597/date>.

- *Recueil Dalloz de doctrine, de jurisprudence et de législation en matière civile, commerciale, administrative et de droit public.*

Complément utile du précédent, ce recueil a fait l'objet d'un dépouillement à partir des *tables alphabétiques de cinq années* du Recueil Dalloz. (Avec *table chronologique des lois, arrêts, etc.*) couvrant les années 1897-1951. Conservées à la BnF, elles sont consultables en libre accès en salle O (droit) de la bibliothèque de recherche.

- RÉMY Dominique, *Les lois de Vichy. Actes dits « lois » de l'autorité de fait se prétendant « gouvernement de l'État français »*, Paris, Romillat, coll. « Retour au texte », 1992, 255 p.

- Biographies parlementaires

Sauf mention contraire dans les notes, les informations biographiques des parlementaires cités dans la thèse sont tirées des bases de données en ligne de l'Assemblée nationale et du Sénat.

- Base de données des députés français depuis 1789 – Sycomore : <http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore/>

- Les anciens sénateurs – III^e République : <http://www.senat.fr/senateurs-3eme-republique/index.html>

- Les anciens sénateurs – IV^e République : <http://www.senat.fr/senateurs-4eme-republique/index.html>

L'essentiel des informations contenues dans ces bases de données est extrait des *Dictionnaires des parlementaires français* : édités par Adolphe Robert et Gaston Cougny pour les années 1789-1889 ; par Jean Jolly pour les années 1889-1940 ; par les archives de l'Assemblée nationale pour 1940-1958.

Mémoires, souvenirs, discours et journaux

ARON Raymond, « Propagande et opinion [*La France libre*, 15 mai 1941] », dans *Chroniques de guerre. La France libre, 1940-1945*, Paris, Gallimard, 1990, pp. 96-104.

AURIOL Vincent, *Journal du septennat, 1947-1954*, t.1: 1947, [Version numérisée sur CD-ROM de 2004], Paris, Armand Colin, 1970, 876 p.

BERTHELOT Jean, *Sur les rails du pouvoir (de Munich à Vichy)*, Paris, Robert Laffont, coll. « L'histoire que nous vivons », 1968, 344 p.

BLOCH Marc, *L'étrange défaite*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Histoire », 1990, 326 p.

BLOCH-LAINÉ François, *Profession : fonctionnaire*, entretiens avec Françoise Carrière, Paris, Le Seuil, coll. « Traversée du siècle », 1976, 255 p.

BLOCH-LAINÉ François et BOUVIER Jean, *La France restaurée, 1944-1954. Dialogue sur les choix d'une modernisation*, Prologue de Jean-Pierre Rioux, Paris, Fayard, 1986, 338 p.

BLOCH-LAINÉ François et GRUSON Claude, *Hauts fonctionnaires sous l'Occupation*, Odile Jacob, 1996, 283 p.

BOURDET Claude, *L'aventure incertaine. De la Résistance à la Restauration*, Nouvelle édition, Paris, Éd. du Félin, coll. « Résistance. Liberté - Mémoire », 1998, 478 p.

BOUTHILLIER Yves, *Le drame de Vichy. II - Finances sous la contrainte*, Paris, Plon, 1951, 552 p.

BUNLE Henri, « À propos de l'article de A. Sauvy : « Statistique générale et service national de statistique de 1919 à 1944 » », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 116, n° 3, 1975, pp. 245-247.

CATHALA Pierre, *Face aux réalités. La direction des finances françaises sous l'occupation*, Paris, Éd. du Triolet, 1948, 305 p.

CHARPENTIER Armand, *Le Parti radical et radical-socialiste à travers ses congrès (1901-1911)*, Paris, M. Giard et E. Brière, 1913, 468 p.

CHEYSSON Émile, *Notice sur la vie et les travaux de M. Maurice Block*, lue dans la séance du 27 juillet 1907 de l'Académie des sciences morales et politiques, Paris, Institut de France, impr. Firmin-Didot et Cie, 1907, 32 p.

- CLOSON Francis-Louis, *Commissaire de la République du général de Gaulle. Lille, septembre 1944 - mars 1946*, Paris, Julliard, 1980, 223 p.
- CLOSON Francis-Louis, « Les difficultés d'un commencement », *Économie et Statistique*, n° 24, 1971, pp. 5-7.
- CLOSON Francis-Louis, « Souvenirs », *Bulletin de l'association amicale des ingénieurs de la statistique*, n° 33-34, Juin 1958, pp. 35-37.
- DEBRÉ Michel, *Mémoires. Trois républiques pour une France*, t. 1: *Combattre*, Paris, Albin Michel, 1984.
- FAURE Edgar, *Mémoires*, I: « *Avoir toujours raison, c'est un grand tort* », Paris, Plon, 1982, Mémoires ; 1., 691 p.
- FAURE Fernand, « Alfred de Foville », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 53, 1913, pp. 551-581.
- FLANDIN Pierre-Étienne, *Discours. Le ministère Flandin, novembre 1934 - mai 1935*, Paris, Gallimard, 1937, 252 p.
- FOURQUET François, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Éditions Recherches, coll. « encres », 1980, 462 p.
- GAULLE Charles DE, *Lettres, notes et carnets*, t. 2 : 1942 - mai 1958, Paris, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2010, 1336 p.
- GAULLE Charles DE, *Discours et messages*, t. 1 : *Pendant la guerre, juin 1940-janvier 1946*, Paris, Plon, 1970, 679 p.
- GILLOUIN René, *J'étais l'ami du maréchal Pétain*, Paris, Plon, 1966, 315 p.
- HUBER Michel, « Lucien March (1859-1933) », *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, XXVI, n° 1, 1936, pp. 272-281.
- LEFORT Bernard, *Mes carnets secrets de la IV^e - L'aller et retour du Général, 22 août 1944-1^{er} juin 1958*, Paris, Le Seuil, coll. « L'épreuve des faits », 1996, 452 p.
- MARCH Lucien, « Fernand Faure (1853-1929) », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 71, 1930, pp. 108-109.
- MARTIN DU GARD Roger, *Journal*, III : 1937-1949. *Textes autobiographiques, 1950-1958*, édition établie, présentée et annotée par Claude Sicard, Paris, Gallimard, 1993, 1324 p.
- MENDÈS FRANCE Pierre, *Choisir. Une certaine idée de la gauche*, conversations avec Jean Bothorel, 2^e éd., Paris, Fayard, coll. « Témoignages pour l'Histoire », 2007.
- MENDÈS FRANCE Pierre, *Œuvres complètes*, t. 2: *Une politique de l'économie, 1943-1954*, Paris, Gallimard, coll. « NRF », 1985, 630 p.
- MENDÈS FRANCE Pierre, *Œuvres complètes*, t. 1: *S'engager*, Paris, Gall, coll. « NRF », 1984, 837 p.
- DU MOULIN DE LABARTHÈTE Henri , *Le temps des illusions. Souvenirs (juillet 1940-avril 1942)*, Genève, Éd. du Cheval ailé, 1946, 435 p.
- PAUL-BONCOUR Joseph, *Entre deux guerres. Souvenirs sur la III^e République*, t. 1 : *Les luttes républicaines, 1877-1918*, Paris, Plon, 1945, 297 p.
- PAUL-BONCOUR Joseph, *Entre deux guerres. Souvenirs sur la III^e République*, t. 2 : *Les lendemains de la victoire, 1919-1934*, Paris, Plon, 1945, 297 p.
- PÉTAIN Philippe, *Discours aux Français. 17 juin 1940-20 août 1944*, Textes établis, présentés et commentés par Jean-Claude Barbas, Paris, Albin Michel, 1989, 420 p.
- POINCARÉ Raymond, *L'œuvre financière et économique du gouvernement*, Discours prononcé à la Chambre des Députés les 2 et 3 février 1928, Paris, Berger-Levrault, 1928, 218 p.

- REYNAUD Paul, *Courage de la France*, Paris, Flammarion, 1939, 210 p.
- RIST Charles, *Une saison gâtée. Journal de la Guerre et de l'Occupation 1939-1945*, Établi, présenté et annoté par Jean-Noël Jeanneney, Paris, Fayard, 1983, 469 p.
- SAUVY Alfred, *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle. Scènes, tableaux et souvenirs*, Paris, Casterman, 1972, 216 p.
- SAUVY Alfred, « Statistique générale et service national de statistique de 1919 à 1944 (extraits d'une communication faite le 19 septembre 1974 devant la Société de statistique de Paris) », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 116, n° 1, 1975, pp. 34-43.
- SELIGMANN Françoise, *Liberté quand tu nous tiens...*, préface de Pierre Joxe, Paris, Fayard, 2000, 394 p.
- SEMBAT Marcel, *Les cahiers noirs. Journal 1905-1922* édition établie par Christian Phéline, Paris, Viviane Hamy, 2007, 829 p.
- TARDIEU André, *Notes de semaine. 1938, l'année de Munich*, Paris, Flammarion, 1939.
- THOREZ Maurice, *Fils du peuple*, édition revue et mise à jour, Paris, Éditions sociales, 1970, 369 p.
- WERTH Léon, *Déposition. Journal 1940-1944*, Présentation et notes de Jean-Pierre Azéma Paris, Viviane Hamy, 1992, 734 p.

Statistiques : données et organisation

Traité et recueils statistiques généraux

- BERTILLON Jacques, *Cours élémentaire de statistique administrative. Élaboration des statistiques - Organisation des bureaux de statistique - Éléments de démographie*, Paris, Société d'éditions scientifiques, 1895, 599 p.
- BLOCK Maurice, *Statistique de la France, comparée avec les divers pays de l'Europe*, Deuxième édition refondue, augmentée et mise à jour, Tome premier, Paris, Guillaumin, 1875, 599 p.
- BLOCK Maurice, *Statistique de la France, comparée avec les divers pays de l'Europe*, Tome premier, Paris, Librairie d'Amyot, 1860, 532 p.
- DIRECTION DE L'OFFICE DU TRAVAIL. SERVICE DU RECENSEMENT PROFESSIONNEL, *Résultats statistiques du recensement des industries et professions [Dénombrement général de la population du 29 mars 1896]*, t. IV : *Résultats généraux*, Paris, Imprimerie nationale, 1901, 440 p.
- DIRECTION DE L'OFFICE DU TRAVAIL. SERVICE DU RECENSEMENT PROFESSIONNEL, *Résultats statistiques du recensement des industries et professions [Dénombrement général de la population du 29 mars 1896]*, t. I : *Introduction. Région de Paris, au Nord et à l'Est [15 départements]*, Paris, Imprimerie nationale, 1899, 845 p.
- FOVILLE Alfred de, *La France économique. Statistique raisonnée et comparative. Année 1889*, Paris, Armand Colin, 1890, 571 p.
- HUBER Michel, *La population de la France pendant la guerre, avec un appendice sur Les revenus avant et après la guerre*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, coll. « Publications de la dotation Carnegie pour la paix internationale », 1931, 1025 p.

INSEE, *Annuaire rétrospectif de la France (séries longues): 1948-1988*, Paris, Imprimerie nationale, 1990, 658 p.

INSEE, *Annuaire statistique de la France, 1940-1945*, Paris, Imprimerie nationale, 1946.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Inventaire de la situation financière (1913-1946)*, établi sur les instructions de M. Robert Schuman, ministre des Finances, Paris, Imprimerie nationale, 1946, 671 p.

MINISTÈRE DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, *Statistiques et documents pour la mise à jour de l'inventaire de la situation financière (publié en 1946)*. Annexe au projet de loi de finances pour l'exercice 1950 (déposé sous le n°8336 à la séance du 10 novembre 1949 de l'Assemblée nationale), Paris, Imprimerie nationale, 1949, 401 p.

MOHEAU Jean-Baptiste, *Recherches et considérations sur la population de la France*, Paris, Moutard, Imprimeur-Libraire de la Reine, 1778, 437 p.

SERVICE DU RECENSEMENT, *Résultats statistiques du recensement général de la population effectué le 24 mars 1901*, t. IV : Population présente - Résultats généraux, Paris, Imprimerie nationale, 1906, 991 p.

SGF, *Répertoire technologique des noms d'industries et de professions suivi de trois listes alphabétiques des noms allemands, anglais et français*, Paris, Berger-Levrault, 1909, 751 p.

SGF, *Annuaire statistique de la France, 1906*, Paris, Imprimerie nationale, 1907, 605 p.

SGF, *Annuaire statistique de la France*, Paris, Imprimerie nationale, 1896, 624 p.

TURQUAN Victor, « L'office du travail », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 32, 1891, pp. 372-374.

TURQUAN Victor, *Manuel de statistique pratique. Statistiques municipales et départementales, statistique générale de la France et de toutes les branches de l'administration*, préface de M. Maurice Block, Paris, Berger-Levrault, 1891, 564 p.

Nombre des fonctionnaires

BRICHLER Marcel, « Le recensement général des agents des services publics effectué en 1947 », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 90, 1949, pp. 245-264.

DIRECTION DE LA FONCTION PUBLIQUE et INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en Janvier 1946 (fonctionnaires civils)*, Paris, Imprimerie nationale, 1946, 37 p.

FAURE Fernand, « Rapport sur le dénombrement des fonctionnaires par catégories [Commission de la statistique des fonctionnaires, séances de novembre-décembre 1910] », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 11, 1912, pp. 41-51.

FAURE Fernand, « Les fonctionnaires français », *Revue politique et parlementaire*, n° 191, Mai 1910, pp. 321-334.

FAURE Fernand, *La Statistique des fonctionnaires publics en France et dans les principaux pays d'Europe*, Rapport présenté à la section III du Congrès des sciences administratives tenu à Bruxelles en juillet 1910, Bruxelles, Impr. de Goemaere, 1910, 14 p.

FOVILLE Alfred de, « La statistique des fonctionnaires », *L'Économiste français*, n° 35, 27 Août 1910, pp. 307-308.

FOVILLE Alfred de, « La statistique des fonctionnaires », *L'Économiste français*, n° 37, 11 Septembre 1909, pp. 383-385.

- FOVILLE Alfred de, « La statistique des fonctionnaires (deuxième et dernier article) », *L'Économiste français*, n° 28, 11 Juillet 1908, pp. 43-45.
- FOVILLE Alfred de, « La statistique des fonctionnaires (premier article) », *L'Économiste français*, n° 27, 4 Juillet 1908, pp. 4-5.
- INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, *Recensement général des agents des services publics*, Paris, Imprimerie nationale & PUF, 1949, 108 p.
- JARRIAND Émile, « Compte rendu de la réunion annuelle. 3^e réunion de travail (3 juin) : les fonctionnaires en France », *La réforme sociale*, XXXII, n° 13, Juillet 1896, pp. 73-75.
- LEFAS Alexandre, « Observations sur la communication de M. Lucien March relative à la Statistique des fonctionnaires. Annexe au PV de la séance du 17 décembre 1913 », *Journal de la Société de statistique de Paris*, n° 1, Janvier 1914, pp. 8-11.
- MARCH Lucien, « Contribution à la statistique des fonctionnaires (suite et fin) », *Revue générale d'administration*, Juin 1914, pp. 129-148.
- MARCH Lucien, « Contribution à la statistique des fonctionnaires », *Revue générale d'administration*, Avril 1914, pp. 385-400.
- MARCH Lucien, « La statistique des fonctionnaires », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 55, Février 1914, pp. 67-82.
- MARCH Lucien, « Contribution à la statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la statistique générale de la France*, III, n° 1, Octobre 1913, pp. 67-93.
- METHORST Henri Willem, « Statistique du Personnel des Administrations et des Services Publics », *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, XXVI, n° 2, 1931, pp. 629-656.
- QUALID William, « Revue des revues de langue française. Lucien March, *Contribution à la statistique des fonctionnaires* (*Bulletin de la Statistique générale de la France*, octobre 1913) », *Revue d'économie politique*, n° 6, Décembre 1913, pp. 807-808.
- RIVET Raymond, « La statistique des fonctionnaires », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 75, Mars 1933, pp. 91-118.
- RIVET Raymond, « La statistique des fonctionnaires en France et en divers pays », *Bulletin de la statistique générale de la France*, XXII, n° 1, Décembre 1932, pp. 95-140.
- SERVICE NATIONAL DES STATISTIQUES, *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État (effectifs, traitements, pensions de retraites)*, Paris, Imprimerie nationale, 1944, 107 p.
- STATISTIQUE GÉNÉRALE DE LA FRANCE, *Rapports au Conseil supérieur de statistique (extrait du Bulletin n°10). Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires*, Paris, Imprimerie nationale, 1908, 80 p.
- TURQUAN Victor, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État, suivi d'une statistique des pensionnaires de l'État*, Paris, Au secrétariat de la Société d'économie sociale, 1899, 104 p.
- « Statistique des agents publics en France. À propos d'une note de M. A. Guillois dans la *Revue du droit public et de la science politique*, janvier-mars 1929. », *Revue internationale des sciences administratives*, II, n° 3, 1929, pp. 328-329.
- « Quelques données relatives à la statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la statistique générale de la France*, XI, n° 4, Juillet 1922, pp. 379-383.
- « 15^e section : économie politique et statistique. Séance du 6 août 1897, M. Victor Turquan », dans *Conférences de Paris - Compte rendu de la 26^e session de Saint-Étienne*, première partie : *documents officiels, procès-verbaux*, Paris, Au siège de l'Association française pour l'avancement des sciences, 1898, pp. 418-419.

« Autriche-Hongrie. Le recensement des employés civils en Autriche », *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 29, n° 4, Avril 1891, pp. 450-455.

« Italie. Le recensement des employés civils et militaires de l'État », *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 25, n° 1, Janvier 1889, pp. 99-105.

Traitements et pensions

GAUTRET Michel, *L'évolution des traitements des fonctionnaires civils de 1914 à 1946*, Thèse de doctorat en droit, faculté de droit de l'Université de Paris, 1946, 99 p.

PERROUX François, *Les traitements des fonctionnaires en France*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933, 170 p.

RIVET Raymond, « L'évolution des salaires et traitements depuis 1939 », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 84, n° 5-6, Juin 1943, pp. 101-110.

RIVET Raymond, « Notes sur l'évolution de la dette viagère », *Bulletin de la statistique générale de la France*, XXVII, III, Juin 1938, pp. 445-484.

STATISTIQUE GÉNÉRALE DE LA FRANCE, *Rapport relatif aux échelles de traitements, remises et indemnités fixes des fonctionnaires, agents, sous-agents et ouvriers de l'État rémunérés au mois. (loi du 8 avril 1910, article 152, alinéa 2), 1911-1921*, Extrait du *Journal officiel*, 2 décembre 1921, p. 845-963, Paris, Impr. des Journaux officiels, 1921, 118 p.

STATISTIQUE GÉNÉRALE DE LA FRANCE, *Rapport relatif aux échelles de traitements, remises et indemnités fixes des fonctionnaires, agents, sous-agents et ouvriers de l'État rémunérés au mois. (loi du 8 avril 1910, article 152, alinéa 2), 1921-1931*, Extrait du *Journal officiel*, 24 novembre 1931, p. 1231-1416, Paris, Impr. des Journaux officiels, 1931, 185 p.

STATISTIQUE GÉNÉRALE DE LA FRANCE, *Rapport relatif aux échelles de traitements, remises et indemnités fixes des fonctionnaires, agents, sous-agents et ouvriers de l'État rémunérés au mois. (loi du 8 avril 1910, article 152, alinéa 2), 1931-1936*, Extrait du *Journal officiel*, 20 novembre 1936, p. 1247-1345, Paris, Impr. des Journaux officiels, 1936, 98 p.

TIANO André, *Le Traitement des fonctionnaires et leur détermination (1930-1957)*, Paris, M.-Th. Génin, 1957, 554 p.

Familles de fonctionnaires

BERTILLON Jacques, « Rapport sur la composition des familles de fonctionnaires d'après le nombre des enfants de chaque âge [Commission de la statistique des fonctionnaires, séances de novembre-décembre 1910] », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 11, 1912, pp. 69-74.

FEBVAY Maurice, « Niveau et évolution de la fécondité par catégorie socio-professionnelle en France », *Population*, vol. 14, n° 4, 1959, pp. 729-739.

LANDRY Adolphe, « Les fonctionnaires chargés de famille », *Revue politique et parlementaire*, n° 203, Mai 1911, pp. 217-230.

LETINIER Georges, « Progrès technique, destructions de guerre et optimum de population », *Population*, vol. 1, n° 1, 1946, pp. 35-52.

MARCH Lucien, « Rapport sur les conditions démographiques générales des familles de fonctionnaires [Commission de la statistique des fonctionnaires, séances de novembre-décembre 1910] », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 11, 1912, pp. 53-68.

MARCH Lucien, « Les statistiques des familles » [rapport présenté à la session de l'IIS à Copenhague en 1907], *Bulletin de l'institut international de statistique*, vol. XVII, 1908, p. 209*-220*.

SGF, *Statistique des familles en 1906*, Paris, Imprimerie nationale, 1912, 205 p.

« L'aspect familial du nouveau régime de rémunération des fonctionnaires », *Population*, vol. 3, n° 1, Mars 1948, p. 163.

Organisation et réforme de la statistique publique

BERTILLON Jacques, *Texte des vœux émis par l'Institut international de statistique*, Montévrain, Impr. typographique de l'école d'Alembert, 1903, 70 p.

BOREL Émile, « La statistique et l'organisation de la présidence du conseil des ministres », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 61, 1920, pp. 9-13.

BUNLE Henri, « Le nouveau Service national des Statistiques en France », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 83, n° 1, Janvier 1942, pp. 77-78.

CARMILLE René, *La mécanographie dans les administrations*, 2^e édition, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1942, 154 p.

CARMILLE René, *La mécanographie dans les administrations*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1936, 118 p.

CARMILLE René, « Moyens statistiques et sciences économique », *Revue politique et parlementaire*, CLIV, février 1933, pp. 271-284.

CHAPEL François et DUFAUD-PERÈS Louis, « Les statistiques industrielles dans le cadre de la nouvelle organisation économique », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 84, n° 1-2, Février 1943, pp. 11-23.

CHERVIN Arthur, « Considérations générales sur le recensement de la population », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 19, 1878, pp. 176-188.

CHEYSSON Émile, *The Electric Tabulating Machine. Translated from the « Journal de la Société de Statistique de Paris » by Arthur W. Ferguson*, New York, C.C. Shelley, Printer, 1892, 9 p.

CHEYSSON Émile, *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, Imprimerie nationale, 1887, 23 p.

CHEYSSON Émile, « Rapport fait au nom de la commission des prix sur les résultats du concours de 1884 [séance du 21 janvier 1885] », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 26, 1885, pp. 56-63.

CHEYSSON Émile, « 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 de statistique de Paris*, Suppl. au n° de septembre, 1882, pp. 1-16.

DUON Gaston, « Le rôle de la statistique dans la documentation des services publics », dans *L'organisation dans les administrations publiques*, journées d'études du Comité National de l'Organisation Française des 17 et 18 mars 1944, Paris, CNOF, 1945, pp. 96-101.

FAURE Fernand, « Rapport présenté au nom de la Commission chargée par le Conseil supérieur de statistique d'élaborer un projet tendant à fortifier et à développer la Statistique officielle française », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 12, 1930, pp. 21-25.

FOVILLE Alfred de, « La statistique et ses ennemis. Discours prononcé au jubilé de la Société de statistique de Londres », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 26, 1885, pp. 448-454.

HUBER Michel, « Principales lacunes et insuffisances des statistiques françaises », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 85, n° 3-4, Avril 1944, pp. 86-96.

HUBER Michel, « La statistique et la guerre », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 81, n° 12, Décembre 1940, pp. 172-179.

HUBER Michel, *Quarante années de la statistique générale de la France (1896-1936)*, Communication présentée à la séance du 20 janvier 1937 (Extrait du *Journal de la Société de statistique de Paris*), Paris, Berger-Levrault, 1937, 36 p.

LEVASSEUR Émile, « Rapport sur l'institution d'un prix annuel à décerner par la Société de statistique de Paris [séance du 17 janvier 1883] », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 24, 1883, pp. 36-40.

MARCH Lucien, « Rapport du directeur de la statistique général de la France à M. le ministre du Travail, Paris, 20 février 1920 », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 12, 1930, pp. 9-12.

MARCH Lucien, « Rapport du directeur de la statistique général de la France à M. le ministre du Travail et de la prévoyance sociale, Paris, 25 janvier 1912 », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, n° 11, 1912, pp. 19-26.

MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE, *Statistique générale de la France. Historique et travaux de la fin du XVIII^e siècle au début du XX^e, avec 103 tableaux graphiques relatifs aux travaux les plus récents. (Exposition universelle et internationale de Gand en 1913)*, Paris, Imprimerie nationale, 1913, 164 p.

RIVET Raymond, « Les progrès de la statistique en France depuis 20 ans », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 90, 1949, pp. 410-429.

SAY Léon, « Vingt-cinquième anniversaire de la fondation de la Société de statistique de Paris. La statistique internationale », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 26, n° 11, Novembre 1885, pp. 433-437.

Intelligences de l'État : droit, économie politique et sociologie

L'État saisi par le droit administratif

BERTHÉLEMY Henry, *Traité élémentaire de droit administratif*, 7^e éd., Paris, Rousseau, 1913.

BERTHÉLEMY Henry, *Traité élémentaire de droit administratif*, 6^e éd., Paris, Rousseau, 1910, 996 p.

BERTHÉLEMY Henry, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e éd., Paris, Rousseau, 1908.

BERTHÉLEMY Henry, « Les syndicats de fonctionnaires », *La revue de Paris*, 15 Février 1906, pp. 883-898.

BERTHÉLEMY Henry, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3^e éd., Paris, Rousseau, 1905.

BONNARD Roger, *Précis de droit administratif*, quatrième édition revue et mise au courant des réformes administratives, Paris, LGDJ, 1943, 786 p.

DUGUIT Léon, *L'État, les gouvernants et les agents*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2005, 774 p.

- DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, préface de Franck Moderne, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2003, 636 p.
- DUGUIT Léon, « De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », dans *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, pp. 253-284.
- DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., t. 3 : *La théorie générale de l'État (suite et fin)*, Paris, Boccard, 1923, 800 p.
- DUGUIT Léon, *Les transformations du droit public*, Paris, Armand Colin, coll. « Bibliothèque du mouvement social contemporain », 1913, 285 p.
- DUGUIT Léon, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État. Conférences faites à l'École des hautes études sociales*, Félix Alcan, coll. « Bibliothèque de philosophie contemporaine », 1908, 154 p.
- DUGUIT Léon, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 24, 1907, pp. 411-439.
- GÉLINEAUD Émile, *Employés et fonctionnaires : recherche d'une distinction fondamentale entre les agents des services publics français en régie*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris, 1945, 246 p.
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 10^e éd., Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1921, 942 p.
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 6^e éd., Paris, L. Larose et L. Tenin, 1907, 915 p.
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4^e éd., Paris, L. Larose (Sirey), 1900, 896 p.
- HAURIOU Maurice, *La gestion administrative. Étude théorique de droit administratif*, Paris, L. Larose & Forcel (Sirey), 1899, 95 p.
- HAURIOU Maurice, *De la Formation du droit administratif français depuis l'an VIII*, Paris, Berger-Levrault, 1893, 34 p.
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, 2^e éd., Paris, L. Larose & Forcel (Sirey), 1892, 759 p.
- JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif. Tome 1, La technique juridique du droit public français*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2005, [reprint de l'édition de 1925], 443 p.
- KAMMERER Albert, *La fonction publique d'après la législation allemande*, thèse pour le doctorat en droit, Paris, Rousseau, 1898, 453 p.
- LAFERRIÈRE Édouard (dir.), *Répertoire du droit administratif*, tome dix-septième : *Fonctionnaires publics - Forêts - Frères écoles chrétiennes - Garantie - Hôpitaux - Impôt direct*, Paris, Paul Dupont, coll. « Bibliothèque administrative », 1900, 576 p.
- LAFERRIÈRE Édouard (dir.), *Répertoire du droit administratif*, tome seizième, sixième fascicule, décembre 1899 : *Expropriation (suite et fin) - Fonctionnaires publics*, Paris, Paul Dupont, coll. « Bibliothèque administrative », 1899, 385-576 p.
- LAFERRIÈRE Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome premier, Paris, Berger-Levrault, 1887, 670 p.
- LAUBADÈRE André de, *Manuel de droit administratif*, conforme au programme des facultés de droit et écoles d'enseignement supérieur, Paris, LGDJ, 1946, 319 p.
- MARTIN Marcel, *La fonction publique. Étude de droit public comparé : France, Allemagne, Angleterre, Belgique*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1943, 118 p.
- NÉZARD Henry, *Éléments de droit public*, Paris, Rousseau, 1911, 302 p.

NÉZARD Henry, *Les principes généraux du droit disciplinaire*, thèse pour le doctorat en droit, Paris, Rousseau, 1903, 427 p.

NÉZARD Henry, *Théorie juridique de la fonction publique*, thèse pour le doctorat en droit, Paris, L. Larose (Sirey), 1901, 770 p.

ROLLAND Louis, *Cours de droit administratif*, rédigé d'après la sténographie et avec l'autorisation de M. Rolland, professeur à la faculté de droit de Paris. Diplôme d'études supérieures. Droit public, 1944-1945, Paris, Les cours de droit, 1945, 302 p.

ROLLAND Louis, *Cours de droit administratif*, rédigé d'après la sténographie et avec l'autorisation de M. Rolland, professeur à la faculté de droit de Paris. Diplôme d'études supérieures. Droit public, 1943-1944, Paris, Les cours de droit, 1944, 373 p.

ROLLAND Louis, *Précis de droit administratif*, huitième édition, Paris, Dalloz, coll. « Petits précis Dalloz », 1943, 711 p.

SIMONET Jean-Baptiste, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, 4^e éd., Paris, F. Pichon, 1902, 965 p.

SIMONET Jean-Baptiste, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, 2^e éd., Paris, F. Pichon, 1893, 859 p.

WALINE Marcel, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e édition, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1949, 603 p.

WALINE Marcel, « Vicissitudes récentes de la notion de Service Public », *La revue administrative*, vol. 1, n° 5, Septembre 1948, pp. 23-25.

WALINE Marcel, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 4^e édition, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1946, 556 p.

WALINE Marcel, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 3^e édition, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1945, 536 p.

L'État saisi par l'économie politique et les finances publiques

ARDANT Gabriel, *Problèmes financiers contemporains*, préface de Pierre Mendès France, Paris, Hatier, coll. « Les problèmes contemporains », 1949, 296 p.

BASTIAT Frédéric, *Œuvres complètes*, t. 6 : *Harmonies économiques*, 3^e édition revue et augmentée, Paris, Guillaumin, 1854, 612 p.

BASTIAT Frédéric, *Œuvres complètes*, t. 4 : *Sophismes économiques. Petits pamphlets*, I, Paris, Guillaumin, 1854, 560 p.

BETTELHEIM Charles, « Les finances françaises de 1939 à 1945 », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 4, n° 2, 1949, pp. 224-225.

BISSON André, *Finances publiques françaises I (Budget - Trésor - Contrôle)*, (2^e éd.), Paris, Berger-Levrault, 1943, 276 p.

CARMILLE René, *Vues d'économie objective*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1935, 283 p.

CARMILLE René, « L'heure nécessaire du libéralisme objectif », *Revue politique et parlementaire*, CLXI, Décembre 1934, pp. 426-437.

CARMILLE René, « Les théories de l'économie dirigée », *Revue politique et parlementaire*, CLII, Juillet 1932, pp. 3-19.

COMMISSARIAT AUX FINANCES, *La politique financière de la France libérée. Ordonnances, décrets, arrêtés, instructions*, Alger, Gouvernement provisoire de la République française. Imprimerie Baconnier, 1944, 208 p.

- DUVERGER Maurice, *Les finances publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1950, 127 p.
- FOURASTIÉ Jean, *Le grand espoir du XX^e siècle*, édition définitive, 1^e éd. 1949, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 1989, 427 p.
- GUÉBHARD Pierre, « Les conséquences financières », dans *Les conséquences de la guerre*, Conférences organisées par la Société des anciens élèves et élèves de l'École libre des sciences politiques du 27 mai au 3 juillet 1919, Paris, Félix Alcan, 1921, pp. 129–173.
- JÈZE Gaston, *Les dépenses de guerre de la France*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, coll. « Publications de la dotation carnegie pour la paix internationale », 1926, 214 p.
- LAUFENBURGER Henry, *Les finances de 1939 à 1945*, Paris, Librairie de Médicis, 1947, 185 p.
- LECARPENTIER G., « Variation des dépenses publiques en fonction de la population », *Population*, vol. 2, n° 4, 1947, pp. 721–742.
- LEROY-BEAULIEU Paul, *Précis d'économie politique*, vingtième édition revue par André Liesse, Paris, Librairie Delagrave, 1922, 448 p.
- LEROY-BEAULIEU Paul, *L'État moderne et ses fonctions*, 3^e édition revue et augmentée, Paris, Guillaumin, 1900, 487 p.
- LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, tome premier, Paris, Guillaumin, coll. « Économistes et publicistes contemporains », 1896, 793 p.
- LEROY-BEAULIEU Paul, *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin, 1890, 454 p.
- LEROY-BEAULIEU Paul, « L'État moderne et ses fonctions. - I. L'État, la société et l'individu, la genèse des fonctions de l'État », *Revue des deux mondes*, vol. 88, Août 1888, pp. 906–936.
- LUÇAY Hélios de, *Mélanges de finances et d'économie politique et rurale*, Clermont, Impr. Daix frères, 1889, 262 p.
- MARION Marcel, *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. VI : 1876-1914. *La III^e République jusqu'à la guerre*, Paris, A. Rousseau, 1931, 436 p.
- MARION Marcel, *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. V : 1819-1875. *Les gouvernements de suffrage restreint et les gouvernements de suffrage universel à tendances conservatrices*, Paris, A. Rousseau, 1928, 603 p.
- NEYMARCK Alfred, *Les dettes publiques européennes*, Paris, Guillaumin, 1887, 102 p.
- SAY Léon, *Les finances de la France sous la Troisième République*, t. IV : *La liberté économique. Protectionnisme - Socialisme (1870-1896)*, Paris, Calmann-Lévy, 1901, 689 p.
- SAY Léon, *Les finances de la France sous la Troisième République*, t. III : *La politique et les finances. Augmentation des dépenses. Difficultés budgétaires 1883-1896*, Paris, Calmann-Lévy, 1900, 699 p.
- TRUCHY Henri, *Les Finances de Guerre de la France*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, coll. « Publications de la dotation carnegie pour la paix internationale », 1926, 155 p.
- TRUSTEE, [Maurice Kellersohn], *Le bilan de la guerre*, Paris, Plon, coll. « Les problèmes d'aujourd'hui », 1921, 163 p.
- WAGNER Adolph, *Les fondements de l'économie politique*, 5 vol., Paris, Giard et Brière, coll. « Bibliothèque internationale d'économie politique », 1904.
- ZEVORT Edgar, *Histoire de la Troisième République*, t. III : *La présidence de Jules Grévy*, Paris, Librairie Félix Alcan, coll. « Bibliothèque d'histoire contemporaine », 1898, 546 p.

L'État saisi par la sociologie naissante

DUGUIT Léon, *Le droit constitutionnel et la sociologie*, Extrait de la *Revue internationale de l'Enseignement* du 13 novembre 1889, Paris, Armand Colin, 1889, 24 p.

DURKHEIM Émile, *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige - Grands textes », 2007, 416 p.

DURKHEIM Émile, *Le socialisme*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 1992, 269 p.

DURKHEIM Émile, *Textes*, 1. *Éléments d'une théorie sociale*, édition établie par Victor Karady, Paris, Éditions de Minuit, coll. « Le sens commun », 1975, 512 p.

DURKHEIM Émile, *Leçons de sociologie. Physique des mœurs et du droit*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Bibliothèque de philosophie contemporaine », 1950, 259 p.

DURKHEIM Émile, *Le suicide. Étude de sociologie*, Paris, Félix Alcan, 1897, 462 p.

HAURIUO Maurice, *Écrits sociologiques*, préface de de Frédéric Audren, et Marc Milet, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2008, 536 p.

Réforme administrative et politique de la fonction publique

Diagnostics et propositions

BARTHÉLEMY Joseph, *La crise de la démocratie contemporaine*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1931, 227 p.

BERTHOD Aimé, « Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie », *Revue politique et parlementaire*, n° 141, Mars 1906, pp. 413-433.

BERTILLON Jacques, *La dépopulation de la France. Ses conséquences, ses causes, mesures à prendre pour la combattre*, Paris, Félix Alcan, coll. « Bibliothèque générale des sciences sociales », 1911, 346 p.

BERTILLON Jacques, « Le problème de la dépopulation. Le programme de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française », *Revue politique et parlementaire*, n° 36, Juin 1897, pp. 531-574.

BERTILLON Jacques, *Le problème de la dépopulation*, Paris, Armand Colin, 1897, 82 p.

BERTILLON Jacques, « De la dépopulation de la France et des remèdes à y apporter », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 36, 1895, pp. 410-438.

BLUM Léon, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936 [première publication anonyme en 1918] dans *L'œuvre de Léon Blum*, t. III : 1914-1928, Paris, Albin Michel, 1972.

BONNARD Roger, « La reconstruction de la France. Allocution prononcée à la séance solennelle de rentrée de la faculté de droit de Bordeaux le 4 octobre 1940 », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, LVII, 1941, pp. 143-150.

BOUDENOOT Louis, « Économies à faire au ministère des Finances, dans le service des trésoreries générales et des recettes particulières », *Revue politique et parlementaire*, V, n° 10, Juillet 1895, pp. 48-57.

BOURGEOIS Léon, *Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1896, 156 p.

- BRISSAC Henri, « La société collectiviste (suite) », *La revue socialiste*, n° 83, Novembre 1891, pp. 599–608.
- BURNHAM James, *L'ère des organisateurs*, préface de Léon Blum, Paris, Calmann-Levy, 1947, 320 p.
- BURNHAM James, *The Managerial Revolution. What is Happening in the World*, New York, The John Day company, 1941, 285 p.
- CAHEN-SALVADOR Georges, « La situation matérielle et morale des fonctionnaires », *Revue politique et parlementaire*, n° 385, Décembre 1926, pp. 315–338.
- CAHEN-SALVADOR Georges, *Les fonctionnaires : leur action corporative*, Paris, Armand Colin, coll. « Le mouvement social contemporain », 1911, 18 cm., 394 p.
- CARCELLE Paul (Pierre) et MAS Georges, « Les traitements et la situation matérielle des fonctionnaires », *La revue administrative*, vol. 2, n° 7, Janvier 1949, pp. 16–23.
- CHARDON Henri, *L'organisation de la République pour la paix*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale university Press, coll. « Publications de la dotation carnegie pour la paix internationale », 1927, 137 p.
- CHARDON Henri, *L'organisation d'une démocratie. Les deux forces : le nombre, l'élite*, Paris, Perrin, 1921, 126 p.
- CHARDON Henri, *Le Pouvoir administratif*, 2^e éd. augmentée, Paris, Perrin, 1912, 480 p.
- CHARDON Henri, *L'administration de la France. Les fonctionnaires*, Paris, Perrin, 1908.
- CHATENET Pierre, « Sur un projet de service central des fonctionnaires de l'Etat », dans *L'organisation dans les administrations publiques*, journées d'études du Comité National de l'Organisation Française des 17 et 18 mars 1944, Paris, CNOF, 1945, pp. 247–252.
- CHEYSSON Émile, « La question de la population en France », *Revue politique et parlementaire*, n° 28, Octobre 1896, pp. 18–44.
- COMMISSION DES RÉFORMES, *Premier rapport adressé à M. le ministre des Finances*, extrait du *Journal officiel* du 10 décembre 1923 (annexe administrative), Paris, Impr. des Journaux officiels, 1923, 68 p.
- COMMISSION EXTRA-PARLEMENTAIRE DE LA DÉPOPULATION, *Tableaux statistiques recueillis ou établis par les soins du comité d'études*, édition spéciale de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, Melun, Impr. administrative, 1902, 56 p.
- CORONAT François, « Le problème des fonctionnaires en France », *Information et documentation. Agence France-Presse*, 29 Novembre 1947, pp. 12–16.
- COURTIN René, « Les traitements des fonctionnaires. Les nouveaux tableaux consacrent l'écrasement de la hiérarchie », *Le Monde*, 25 juillet 1948.
- DEBRÉ Michel, « Chronique IV. Un projet d'École d'administration », *Dalloz. Recueil hebdomadaire de jurisprudence*, vol. 15, n° 7, 17 Février 1938, pp. 17–20.
- DEHERME Georges, *La crise sociale*, Paris, Bloud et Cie, 1910, 375 p.
- DELANQUE Paul, « Réforme démocratique et revalorisation de la fonction publique », *La vie ouvrière*, 21 juin 1945.
- DEMARTIAL Georges, *La réforme administrative. Ce qu'elle devrait être*, Paris, Cornély, 1911, 74 p.
- DEMARTIAL Georges, *Le statut des fonctionnaires : étude d'une loi organique*, extrait de *La Grande revue* (numéros des 25 novembre, 10 et 25 décembre 1907), Paris, Collection de la Grand Revue, 1908, 78 p.
- DEMARTIAL Georges, *Le personnel des ministères*, Paris, Berger-Levrault, 1906, 74 p.

- DEMARTIAL Georges, « Les employés de l'État et les syndicats professionnels », *Revue politique et parlementaire*, n° 129, Mars 1905, pp. 513-521.
- DUGUIT Léon, « Les syndicats de fonctionnaires », *Revue politique et parlementaire*, n° 142, Avril 1906, pp. 28-31.
- DUVERGER Maurice, « La réforme de l'administration, tâche nécessaire et difficile », *Le Monde*, 21 février 1948,.
- FAURE Fernand, « Les économies et les réformes par décrets », *Revue politique et parlementaire*, n° 383, Octobre 1926, pp. 5-18.
- FAURE Fernand, « Le coût de la guerre », *Revue politique et parlementaire*, n° 250, Août 1915, pp. 321-333.
- FAURE Fernand, « Réponse à l'article précédent », *Revue politique et parlementaire*, n° 141, Mars 1906, pp. 433-447.
- FAVAREILLE René, *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (self-administration)*, Paris, Albin Michel, 1919, 252 p.
- FAYOL Henri, *Administration industrielle et générale. Le texte fondateur du management*, préface de Jean-Pierre Diétrie, présentation de Pierre Morin, Paris, Dunod, 1999, 133 p.
- FAYOL Henri (dir.), *L'éveil de l'esprit public*, Paris, H. Dunod et E. Pinat, 1918, 292 p.
- FAYOL Henri, *Administration industrielle et générale. Prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle : l'éveil de l'esprit public*, Paris, H. Dunod et E. Pinat, 1918, 174 p.
- FERRAT André, *La république à refaire*, Préface d'André Philip, professeur à la faculté de droit de Lyon, Paris, Gallimard, coll. « Problèmes et documents », 1945, 253 p.
- FOVILLE Alfred de, *Rapport sur la question fiscale*, Commission de la dépopulation. Sous-commission de la natalité [23 mars 1904], Melun, Impr. administrative, 1905, 21 p.
- GARDELLINI Robert, « Pour une politique d'organisation des Administrations Publiques », *La revue administrative*, vol. 1, n° 1, Janvier 1948, pp. 92-98.
- GERNIGON J.M., « L'administration française est malade. Y a-t-il un remède ? », *La Tribune économique, financière, sociale, politique*, 1 février 1946,.
- GRÉGOIRE Roger, « Les données d'une Politique de la Fonction Publique », *La revue administrative*, vol. 1, n° 6, Novembre 1948, pp. 12-15.
- GRÉGOIRE Roger, « La sélection des cadres supérieurs des administrations centrales », dans *L'organisation dans les administrations publiques*, journées d'études du Comité National de l'Organisation Française des 17 et 18 mars 1944, Paris, CNOF, 1945, pp. 179-186.
- HARMIGNIE Pierre, *L'État et ses agents. Étude sur le syndicalisme administratif*, Louvain, Institut supérieur de philosophie, 1911, 488 p.
- HAURIOU Maurice, « La limitation de l'État », *Revue politique et parlementaire*, n° 21, Mars 1896, pp. 554-563.
- HAURIOU Maurice, « La décentralisation par les établissements publics », *Revue politique et parlementaire*, n° 10, Avril 1895, pp. 56-60.
- HOULLIER François, « Plaidoyer pour une administration... réformée », *Études*, Novembre 1949, pp. 206-224.
- JACQUIER-BRUÈRE, [Michel Debré et Emmanuel Monick], *Refaire la France. L'effort d'une génération*, Paris, Plon, 1945, 180 p.
- JACQUIER-BRUÈRE, [Michel Debré et Emmanuel Monick], *Demain la paix. Esquisse d'un ordre international*, Paris, Plon, 1945, 178 p.

- JARRY Robert A., « De la doctrine à la politique démographique », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 3, n° 2, 1948, pp. 174–176.
- JAURÈS Jean, *L'organisation socialiste de la France. L'armée nouvelle*, Paris, Jules Rouff, 1911, 686 p.
- JAURÈS Jean, « L'État socialiste et les Fonctionnaires (Organisation Socialiste, Chapitre II) », *La revue socialiste*, n° 124, Avril 1895, pp. 385–408.
- JAURÈS Jean, « L'État socialiste et L'État patron (Organisation Socialiste, Chapitre III) », *La revue socialiste*, n° 126, Avril 1895, pp. 641–647.
- LAISANT Charles-Ange, *L'anarchie bourgeoise (politique contemporaine)*, 2^e éd., Paris, Nouvelle librairie parisienne, 1892, 328 p.
- LAISANT Charles-Ange, *Pourquoi et comment je suis boulangiste*, Paris, Impr. Mayer et Cie, 1887, 31 p.
- LANSAC Maurice, « Les fonctionnaires », *Revue socialiste*, n° 292, Avril 1909, pp. 352–369.
- LEFAS Alexandre, « La crise du fonctionnarisme (suite et fin) », *La réforme sociale*, n° 53, 1 Mars 1913, pp. 330–342.
- LEFAS Alexandre, « La crise du fonctionnarisme (premier article) », *La réforme sociale*, n° 52, 16 Février 1913, pp. 291–304.
- LEFAS Alexandre, *L'État et les fonctionnaires*, Paris, Giard et Brière, coll. « Études économiques et sociales », 1913, 397 p.
- LEROY Maxime, *Vers une république heureuse*, Paris, Éditions du « Progrès civique », 1922, 380 p.
- LEROY Maxime, *La coutume ouvrière. Syndicats, bourses du travail, fédérations professionnelles, coopératives, doctrines et institutions*, 2 vol., Paris, Giard et Brière, coll. « Bibliothèque d'économie politique », 1913, 934 p.
- LEROY Maxime, *Les transformations de la puissance publique : les syndicats de fonctionnaires*, Paris, Giard et Brière, coll. « Études économiques et sociales », 1907, 286 p.
- LEROY Maxime, *Le droit des fonctionnaires*, Paris, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, 1906, 195 p.
- LEROY-BEAULIEU Paul, « La tendance à la dépopulation de la France et les remèdes éventuels », *Journal des débats politiques et littéraires*, 12 septembre 1908.
- LEVASSEUR Émile, « La dépopulation de la France », *Revue politique et parlementaire*, n° 40, Octobre 1897, pp. 5–30.
- LYSIS, [Eugène Letailleur], *Pour renaître*, Paris, Payot, 1917, 266 p.
- MALON Benoît, « Une préface », *La revue socialiste*, n° 82, Octobre 1891, pp. 393–399.
- MALON Benoît, *Le socialisme intégral*, 2^e partie : *des réformes possibles et des moyens pratiques*, Paris, Félix Alcan, 1891, 462 p.
- MARCH Lucien, *Rapport sur les causes professionnelles de la dépopulation*, Commission de la dépopulation. Sous-commission de la natalité, Melun, Impr. administrative, 1905, 136 p.
- MARLIO Louis, « L'exode des hauts fonctionnaires », *Revue des deux mondes*, vol. 96, Septembre 1927, pp. 402–414.
- MAURRAS Charles, *La seule France. Chronique des jours d'épreuve*, Lyon, H. Lardanchet, 1941, 328 p.
- MER Georges, *La réforme de l'État en action*, Librairie du Recueil Sirey, 1934, 148 p.

- MEYER Georges, « Conclusions générales des journées d'études », dans *L'organisation dans les administrations publiques*, journées d'études du Comité National de l'Organisation Française des 17 et 18 mars 1944, Paris, CNOF, 1945, pp. 257-264.
- MILHAUD Jean, « Un mouvement et un centre de recherche [Chronique de l'ITAP] », *La revue administrative*, vol. 1, n° 1, Janvier 1948, pp. 103-104.
- MOUNIER Emmanuel, « D'une France à l'autre », *Esprit*, vol. 8, n° 94, Novembre 1940.
- PATOUILLET Joseph, « La Réorganisation administrative », *L'État moderne*, vol. 11, n° 12, Décembre 1938, pp. 300-304.
- PRÉSIDENTE DU CONSEIL, *État actuel des travaux du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*, Deuxième rapport, Paris, Imprimerie nationale, 1948, 154 p.
- PRÉSIDENTE DU CONSEIL, *État actuel des travaux du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*, Premier rapport, Paris, Imprimerie nationale, 1947, 35 p.
- PUGET Henry, « Le Centre de Recherches Administratives », *La revue administrative*, vol. 3, n° 13, Janvier 1950, pp. 107-110.
- PUGET Henry, POINDRON Paul, MARTIN René, DAMPIERRE Jacques de, LEVASSOR Renée et CANTEGREIL André, *La modernisation des instruments de travail et des méthodes dans les administrations publiques*, Paris, Armand Colin, coll. « Cahiers de la FNSP », 1948, 120 p.
- RAUDOT Claude-Marie, *De la grandeur possible de la France faisant suite à la décadence de la France*, Paris, Amyot, 1851, 336 p.
- RAUDOT Claude-Marie, *De la décadence de la France*, Paris, Amyot, 1850, 140 p.
- RUEFF Jacques, « Les conditions du salut financier », *Revue politique et parlementaire*, n° 365, Avril 1925, pp. 5-11.
- SAUVY Alfred, « Progrès technique et répartition professionnelle de la population », *Population*, vol. 4, n° 1, 1949, pp. 57-76.
- SAUVY Alfred, « Gouverner, c'est prévoir : le rôle de la statistique », *Revue de défense nationale*, vol. 3, Novembre 1947, pp. 614-627.
- SAUVY Alfred, « Plein emploi et pleine population », *Population*, vol. 1, n° 2, 1946, pp. 257-272.
- SAUVY Alfred, « Faits et problèmes du jour », *Population*, vol. 1, n° 2, 1946, pp. 197-202.
- SAUVY Alfred, « Les statistiques industrielles », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 82, n° 6, Juin 1941, pp. 131-145.
- SCHATZ Albert, *L'Entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, Grasset, 1922, 264 p.
- SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT. DIRECTION DE LA DOCUMENTATION, « La réforme de la fonction publique. Deuxième partie : le Statut général des fonctionnaires », *Notes documentaires et études*, Série française. - CLXXIX, n° 832, 17 Février 1948, pp. 1-10.
- SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT. DIRECTION DE LA DOCUMENTATION, « La réforme de la fonction publique. Première partie : l'École nationale d'administration et le recrutement des hauts fonctionnaires », *Notes documentaires et études*, Série française. - CLXVIII, n° 831, 16 Février 1948, pp. 1-15.
- SEMBAT Marcel, *Faites un Roi sinon Faites la Paix*, 20^e éd., Figuière, Paris, 1916, 312 p.
- SILVESTRE A., « Les dessous du notariat », *La revue socialiste*, n° 78, Juin 1891, pp. 732-735.
- SILVESTRE A., « Les dessous du notariat (suite et fin) », *La revue socialiste*, n° 81, Juin 1891, pp. 305-317.

- TARDIEU André, *L'heure de la décision*, Paris, Flammarion, 1934, 281 p.
- TARDIEU André, *La Réforme de l'État. Les idées maîtresses de « L'heure de la décision »*, Paris, Flammarion, 1934, 142 p.
- THOMAS Albert, « L'autonomie industrielle des établissements de l'État », *L'économiste parlementaire*, 17 Juillet 1919.
- THOMAS Albert, « Le socialisme et les fonctionnaires », *Revue socialiste*, n° 333, Septembre 1912, pp. 193-213.
- TRUCHY Henri, « L'élite et la fonction publique », *Revue politique et parlementaire*, n° 397, Décembre 1927, pp. 339-348.
- VIENNEY Paul, « La Réforme de la Fonction Publique », *Servir la France. Revue mensuelle syndicale, économique, culturelle, juridique au service du Mouvement Ouvrier et de la Renaissance française*, n° 11, Février 1946, pp. 28-30.
- WURMSER Lionel, « Les travaux de la commission des Administrations Publiques du C.N.O.F. (1936-1949) », *La revue administrative*, vol. 2, n° 12, Novembre 1949, pp. 641-645.
- Rapport du Comité des experts*, Paris, Imprimerie nationale, 1926, 171 p.

Études scientifiques et analyses de doctrines

- BERTHÉLEMY Henry, *Les réformes administratives et judiciaires de 1926 (textes et commentaires)*, Paris, Rousseau, 1927, 140 p.
- BERTHÉLEMY Henry et RIVERO Jean, *Cinq ans de réformes administratives : 1933-1938. Législations, réglementation, jurisprudence*, Supplément à la XIII^e édition du *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1938, 308 p.
- BILLARD Jules, *Organisation et Direction dans les affaires privées et les services publics. Un essai de doctrine : le Fayolisme*, Paris, Berger-Levrault, 1924, 166 p.
- BONNARD Roger, *Les décrets-lois du ministère Poincaré*, Paris et Laval, Girard et Barnéoud, 1929, 46 p.
- BONNEFOUS Édouard, *La réforme administrative*, Paris, Presses Universitaires de France, 1958, 258 p.
- BONNEFOUS Édouard, SEYDOUX Roger et SIEGFRIED André (dir.), « Février 1946 - Politique économique et sociale. Économie et impôts », dans Édouard BONNEFOUS, Roger SEYDOUX et André SIEGFRIED (dir.), *L'année politique, 1946*, Paris, Éditions du Grand siècle, 1947.
- BOUGLÉ Célestin, *Le solidarisme*, Paris, Giard et Brière, 1907, 340 p.
- BOURGUIN Maurice, *De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'État*, conférences faites à l'école professionnelle supérieur des postes et télégraphes (mai et juin 1902), Paris, Rousseau, 1902, 180 p.
- BOUVIER Jeanne, *Histoire des dames employées dans les postes, télégraphes et téléphones de 1714 à 1929*, Paris, Presses universitaires de France, 1930, 359 p.
- CHATELIER Henry LE, *Le Taylorisme*, 2^e éd., Paris, Dunod, 1934, 240 p.
- DUVERGER Maurice, « La situation des fonctionnaires depuis la Révolution de 1940 », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, LVII, 1941, pp. 277-332 et 417-539.
- FAURE Fernand, « Le premier congrès international des sciences administratives », *Revue politique et parlementaire*, n° 197, Novembre 1910, pp. 293-307.

- GARNER James W., « Administrative Reform in France », *The American Political Science Review*, vol. 13, n° 1, Février 1919, pp. 17-46.
- GARNER James W., « Reviewed work(s): *L'État et les Fonctionnaires* by Alexander Lefas », *The American Political Science Review*, vol. 9, n° 1, Février 1915, pp. 166-168.
- GEMIE Sharif, « Politics, Morality and the Bourgeoisie: The Work of Paul Leroy-Beaulieu (1843-1916) », *Journal of Contemporary History*, vol. 27, n° 2, 1 Avril 1992, pp. 345-362.
- GIDE Charles et RIST Charles, *Histoire des doctrines économiques depuis les physiocrates jusqu'à nos jours*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1909, 766 p.
- GILLOUIN René, « La doctrine de l'État français », *la Revue universelle*, n° 14, 25 Juillet 1941, pp. 72-82.
- GRÉGOIRE Roger, *La fonction publique*, [1^e éd. Armand Colin, 1954], préfaces de Louis Camu (1954), Serge Salon et Jean-Charles Savignac (2005), Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2005, 359 p.
- GUILLOIS André, « 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*, vol. 51, n° 2, 1924, pp. 249-270.
- GUILLOIS André, « La question des économies : les simplifications et les réformes administratives [suite] », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 51, n° 3, 1924, pp. 457-461.
- HEILBRONNER André, « Les décrets-lois du ministère Doumergue », *Revue politique et parlementaire*, Juillet 1935, pp. 254-261.
- LAGRANGE Maurice, « L'État nouveau et les fonctionnaires [III] », *Revue des deux mondes*, vol. 81, Juillet 1944, pp. 270-281.
- LAGRANGE Maurice, « L'État nouveau et les fonctionnaires [II] », *Revue des deux mondes*, vol. 81, Juin 1944, pp. 156-173.
- MENDÈS FRANCE Pierre, *L'œuvre financière du gouvernement Poincaré*, Préface de Georges Bonnet, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1928, 320 p.
- MICHEL Henry, *L'idée de l'État : essai critique sur l'histoire des théories sociales et politiques en France depuis la Révolution*, Paris, Hachette, 1896, 659 p.
- PUGET Henry, « Un programme de réformes et d'économies : le rapport Marin », *Revue des sciences politiques*, XLVII, Juin 1924, pp. 275-297.
- RENOUVIN Pierre, *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, coll. « Publications de la dotation carnegie pour la paix internationale », 1925, 185 p.
- ROLLAND Louis, « 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*, vol. 51, n° 1, 1924, pp. 42-74.
- ROLLAND Louis, « Chronique administrative. IV - La statistique des fonctionnaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 27, Juin 1910, pp. 331-333.
- SCHATZ Albert, *L'individualisme économique et social. Ses origines, son évolution, ses formes contemporaines*, Paris, Armand Colin, 1907, 590 p.
- SHARP Walter R., *The French civil service : bureaucracy in transition*, New York, Macmillan, 1931, 588 p.
- SHARP Walter R., « The French Public Service and the Economic Crisis », *The American Political Science Review*, vol. 28, n° 3, Juin 1934, pp. 456-467.

SHARP Walter R., « The Political Bureaucracy of France Since the War », *The American Political Science Review*, vol. 22, n° 2, Mai 1928, pp. 301-323.

TISSIER Pierre, *The Government of Vichy*, London, George G. Harrap & Co, 1942, 352 p.

TISSIER Pierre, *Le Gouvernement de Vichy*, London, George G. Harrap & Co, 1942, 380 p.

VERDEAU Simone, *L'accession des femmes aux fonctions publiques*, Thèse pour le doctorat en droit soutenue en décembre 1941, Toulouse, Impr. moderne Paillès et Chataigner, 1942, Université de Toulouse. Faculté de droit., 188 p.

VIVIEN Alexandre-François, *Études administratives*, Deuxième édition entièrement refondue et considérablement augmentée, Tome premier, Paris, Guillaumin, 1852, 356 p.

VIVIEN Alexandre-François, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1845, 515 p.

WILSON Woodrow, *L'État, éléments d'histoire et de pratique politique*, 2 vol., préface de Léon Duguit, Paris, Giard et Brière, coll. « Bibliothèque internationale de droit public », 1902, 941 p.

WILSON Woodrow, « The Study of Administration », *Political Science Quarterly*, vol. 2, n° 2, Juin 1887, pp. 197-222.

« Recrutement des agents administratifs en France », *Revue internationale des sciences administratives*, I, n° 1-2, 1928, pp. 120-122.

(anti-)Étatisme et (anti-)fonctionnarisme

ARGILA Raymond d', *L'Étatisme industriel*, Paris, Impr. de Montparnasse, 1929, 212 p.

AVENEL Georges D', « L'extension du fonctionnarisme depuis 1870 », *Revue des deux mondes*, vol. 86, Mars 1888, pp. 91-109.

AUZIAS-TURENNE Charles, « Revue des livres. Paul Nourrisson, avocat à la cour de Paris, lauréat de l'Institut - *Le Grand Danger : Tout par l'État* », *Études*, Octobre 1910, pp. 155-157.

BEAUQUIER Charles, « La plaie du fonctionnarisme », *Revue socialiste*, vol. 1, n° 5, Mai 1885, pp. 394-414.

BLERZY Henri, « Le fonctionnarisme dans l'État », *Revue des deux mondes*, vol. 95, Septembre 1871, pp. 444-459.

BLOCK Maurice, *Le socialisme moderne*, Paris, Hachette, 1891, 196 p.

BLOCK Maurice, *Le budget de l'État collectiviste* [tract n°6], Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, s.d., 14 p.

BOURDE Paul, *Trop de Lois, trop de fonctions. Les abus dans la marine, lettres adressées au « Temps »*, Paris, Calmann-Lévy, 1888, 290 p.

DELEMER Adolphe, *Le bilan de l'étatisme*, préface de Jacques Bardoux, Paris, Payot, 1922, Bibliothèque politique et économique., 285 p.

FAYOL Henri, *L'incapacité industrielle de l'État : les PTT*, Paris, Dunod, 1921, 23 cm. Centre d'études administratives., 118 p.

FLANDIN Pierre-Étienne, « Le problème financier français », *Écrits de Paris*, n° 51, Janvier 1949, pp. 10-23.

FRANCE Henry de, *Le fonctionnarisme*, Paris, Librairie des Saints Pères, coll. « Les études populaires », 1912, 15 p.

GOYER DE SENNECOURT H., *Où allons-nous ? Les réformes. La manie du fonctionnarisme*, Paris, Librairie de E. Dentu, éditeur, 1883, 19 p.

- HUGON Paul, *De l'étatisme industriel en France et des offices nationaux en particulier*, Paris, Recueil Sirey, 1930, 195 p.
- LEROY-BEAULIEU Anatole, *Le comité de défense et de progrès social. Discours prononcé au congrès d'économie sociale (session de 1895)*. Extrait de *La réforme sociale*, Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, 1896, 20 p.
- LEROY-BEAULIEU Anatole, « Le règne de l'argent. IV : Les grandes compagnies, l'État et le collectivisme », *Revue des deux mondes*, vol. 127, Février 1895, pp. 762–786.
- LEROY-BEAULIEU Anatole, *Pourquoi nous ne sommes pas socialistes ?*, Séance d'ouverture du mercredi 9 janvier 1895, extrait de *La réforme sociale*, Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, 1895, 26 p.
- LEROY-BEAULIEU Paul, *Le collectivisme : examen critique du nouveau socialisme*, [suivi de] *L'évolution du socialisme depuis 1895. Le syndicalisme*, 5^e éd. revue et considérablement augmentée, Paris, Félix Alcan, coll. « Économistes et publicistes contemporains », 1909, 709 p.
- NOURRISSON Paul, « Le fonctionnarisme après la guerre », *Revue catholique des institutions et du droit*, vol. 61, Avril 1923, pp. 159–169.
- NOURRISSON Paul, *Le Grand danger. Tout par l'État*, Paris, L. Larose et L. Tenin, 1909, 410 p.
- RAGEOT Gaston, « Herbert Spencer et la philosophie de la vie », *Revue des deux mondes*, vol. 22, Août 1904, pp. 808–843.
- RIVIÈRE Louis, « L'étatisme. Ses dangers, ses remèdes d'après un livre récent », *La réforme sociale*, n^o 102, Mars 1910, pp. 285–288.
- ROSTAND Eugène, *Les solutions socialistes et le fonctionnarisme*, Séance du vendredi 20 mars 1896, extrait de *La réforme sociale*, Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, 1896, 49 p.
- ROSTAND Eugène, *Le progrès social par l'initiative individuelle*, Séance d'ouverture du vendredi 1^{er} février 1895, extrait de *La réforme sociale*, Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, 1895, 44 p.
- ROSTAND Eugène, *L'action sociale par l'initiative privée. Avec des documents pour servir à l'organisation d'institutions populaires et des plans d'habitations ouvrières*, Paris, Guillaumin, 1892, 919 p.
- SAY Léon, « Le socialisme d'État. Conférence faite à la Société industrielle d'Amiens le 10 novembre 1894 », *Journal des économistes*, XX, Novembre 1894, pp. 161–191.
- SAY Léon, *Le socialisme d'État. Conférences faites au Cercle Saint-Simon*, Paris, Calmann Lévy, 1884, 234 p.
- SPENCER Herbert, *The man versus the state ; containing « the new toryism », « the coming slavery », « the sins of legislators » and « the great political superstition »*, reprint from *The Contemporary review* with a postscript, London & Edinburgh, Williams & Norgate, 1885, 113 p.
- SPENCER Herbert, *L'individu contre l'État*, Paris, Félix Alcan, coll. « Bibliothèque de philosophie contemporaine », 1885, 166 p.

Bibliographie

- ABZAC-EPEZY Claude d', « Épuration, déagements, exclusions. Les réductions d'effectifs dans l'armée française (1940-1947) », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, vol. 59, n° 1, 1998, pp. 62-75.
- AFFICHARD Joëlle (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, t. 1 : contributions, t. 2 : Matériaux, Paris, Économica & INSEE, 1977 et 1987, 593 et 969 p.
- AGLAN Alya, « François Bloch-Lainé, un fonctionnaire résistant », dans Michel MARGAIRAZ (dir.), *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*, Actes de la journée d'études tenues à Bercy le 25 février 2003, Paris, CHEFF, coll. « Animation de la recherche », 2005, pp. 1-17.
- AGULHON Maurice, *La République*, t. 1: *L'élan fondateur et la grande blessure (1880-1932)*, t. 2 : *Nouveaux drames et nouveaux espoirs (1932 à nos jours)*, édition revue et augmentée, Paris, Fayard, coll. « Pluriel - Histoire de France Hachette », 2010, 468 et 564 p.
- ALBROW Martin, *Bureaucracy*, London, Macmillan, coll. « Key concepts in political science », 1970, 157 p.
- AMIEL Olivier, « Le solidarisme, une doctrine juridique et politique française de Léon Bourgeois à la V^e République », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 11, Avril 2009, pp. 149-160.
- ANDRÉ Christine et DELORME Robert, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Le Seuil, coll. « Économie & société », 1983, 757 p.
- ANDRIEU Claire, *Le Programme commun de la Résistance : des idées dans la guerre*, Paris, Éditions de l'Érudit, 1984, 212 p.
- ANTONINI Bruno, *État et socialisme chez Jean Jaurès*, Paris, L'Harmattan, 2004, 284 p.
- ARABEYRE Patrick, HALPÉRIN Jean-Louis et KRYNEN Jacques (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français, XII^e-XX^e siècle*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 2007, 827 p.
- ARMATTE Michel, « Lucien March (1859-1933) : une statistique sans probabilité ? », *Journ@l Electronique d'Histoire des Probabilités et de la Statistique*, vol. 1, n° 1, Mars 2005. En ligne : <http://www.emis.de/journals/JEHPS/Mars2005/Armatte.pdf>
- ARMATTE Michel et DESROSIÈRES Alain (dir.), « Numéro spécial : 150^e anniversaire de la Société de statistique de Paris », *Journ@l Electronique d'Histoire des Probabilités et de la Statistique*, vol. 6, n° 2, Décembre 2010. En ligne : <http://www.jehps.net/decembre2010.html>
- ARNAUD André-Jean, *Le droit trahi par la sociologie : une pratique de l'histoire*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société - Recherches et travaux », 1998, 260 p.
- ASSELAIN Jean-Charles, *L'argent de la justice. Le budget de la justice en France de la Restauration au seuil du XXI^e siècle*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, coll. « Histoire - Hors collection », 2009, 551 p.
- ASSELAIN Jean-Charles, « Le projet français d'histoire économique quantitative : ambitions et résultats », *Économies et Sociétés*, vol. 41, n° 4, 2007, pp. 567-609.

ASSOUN Paul-Laurent, « Durkheim et le socialisme de la chaire », *Revue française de science politique*, vol. 26, n° 5, 1976, pp. 957-982.

ATRUX-TALLAU Mélanie, *Histoire sociale d'un corps intermédiaire : l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (1924-1974)*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Claude-Isabelle Brelot, Université Lumière Lyon 2, Lyon, 2010, 1304 p.

AUBY Jean-Marie, AUBY Jean-Bernard, JEAN-PIERRE Didier et TAILLEFAIT Antony, *Droit de la fonction publique. État, collectivités locales, hôpitaux*, 4^e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis (droit public, science politique) », 2002, 651 p.

AUDARD Catherine, *Qu'est-ce que le libéralisme ? Éthique, politique, société*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Essais », 2009, 843 p.

AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine, « Index des juristes de l'École de Le Play. Belgique, Canada, France (1856-1914) Éléments pour une prosopographie », *Les études sociales*, n° 135-136, 2002.

En ligne : http://www.science-sociale.org/dossiers/dossiers.php?id_dossier=44

AZÉMA Jean-Pierre, *De Munich à la Libération. 1938-1944*, Édition revue et mise à jour., Paris, Le Seuil, coll. « Points Histoire - Nouvelle histoire de la France contemporaine », 1979, 412 p.

AZÉMA Jean-Pierre, LÉVY-BRUHL Raymond et TOUCHELAY Béatrice, *Rapport de la mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945*, Paris, Document multigraphié, 1998, 90 p.

AZIMI Vida, « La féminisation des administrations françaises : grandes étapes et historiographie (XVIII^e siècle-1945) », *Revue française d'administration publique*, n° 145, 2013, pp. 11-38.

AZIMI Vida, « De la suppression des préfets. Chronique d'une mort ajournée », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, coll. « L'espace de l'histoire », 2000, pp. 245-260.

AZIMI Vida, « Administration et Parlement : la démocratie organisée de Henri Chardon », *Revue historique du droit français et étranger*, vol. 76, n° 4, 1998, pp. 557-582.

BACHELET Frank, « Droit et Politique publique : les usages sociaux du droit dans la mise en œuvre d'une politique départementale d'aide sociale à l'enfance », dans C.U.R.A.P.P. (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Publications du Curapp », 1989, pp. 68-86.

BACHRACH Susan, *Dames Employees. The Feminization of Postal Work in Nineteenth-Century France*, New York, Institute for Research in History: Haworth Press, coll. « Women & history », n° 8, 1984, 134 p.

BADIE Bertrand et DÉLOYE Yves, « Pierre Birnbaum et le renouveau de la science politique française. Regards croisés », dans *Le temps de l'État : mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007, pp. 7-13.

BANCAUD Alain, « La construction de l'appareil juridique », dans Marc Olivier BARUCH (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, coll. « Pour une histoire du XX^e siècle », 2003, pp. 61-97.

BANCAUD Alain, *Une exception ordinaire. La magistrature en France, 1930-1950*, Paris, Gallimard, coll. « nrf essais », 2002, 514 p.

BANCAUD Alain et ROUSSO Henry, « L'épuration des magistrats à la Libération (1944-1945) », *Histoire de la justice*, n° 6, 1993, pp. 117-144.

BARDET Fabrice, *La statistique au miroir de la région : éléments pour une sociologie historique des institutions régionales du chiffre en France depuis 1940*, Thèse de doctorat en science

politique, sous la direction de Michel Offerlé, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2000, 504 p.

BARRET-KRIEGER Blandine, *Les chemins de l'État*, Paris, Calmann-Lévy, coll. « Histoire », 1986, 310 p.

BARUCH Marc Olivier, « Le cercle ou la spirale ? Remarques en forme de conclusion », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, pp. 777-787.

BARUCH Marc Olivier, « L'effet poubelle », *Le Banquet. Revue politique*, n° 23, Mars 2006, pp. 253-259.

BARUCH Marc Olivier, « La gauche et l'État », dans Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 2, XX^e siècle : à l'épreuve du pouvoir*, Paris, La Découverte, coll. « Poche - Sciences humaines et sociales », 2004, pp. 543-563.

BARUCH Marc Olivier, « L'État et les sociétés en guerre en Europe : le cas français », *Histoire, économie et société*, vol. 23, n° 2, 2004, pp. 235-246.

BARUCH Marc Olivier, « Épuration et réforme de l'État : régénération ou restauration ? », dans *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003, pp. 401-416.

BARUCH Marc Olivier (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, coll. « Pour une histoire du XX^e siècle », 2003, 612 p.

BARUCH Marc Olivier, « Vichy, les fonctionnaires et la République », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, « L'Espace de l'histoire », 2000, pp. 523-538.

BARUCH Marc Olivier, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, coll. « Pour une histoire du XX^e siècle », 1997, 737 p.

BARUCH Marc Olivier, *Le régime de Vichy*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1996, 124 p.

BARUCH Marc Olivier, *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Jean-Pierre Azéma, Institut d'études politiques, Paris, 1996, 1229 p.

BARUCH Marc Olivier et BEZES Philippe, « Introduction. Généalogies de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, pp. 625-633.

BARUCH Marc Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, coll. « L'Espace de l'histoire », 2000, 587 p.

BARUCH Marc Olivier et GUIGUENO Vincent (dir.), *Le Choix des X. L'École Polytechnique et les polytechniciens, 1939-1945*, Paris, Fayard, 2000, 350 p.

BAUDOT Marcel, « La répression de la collaboration et l'épuration politique, administrative et économique », dans COMITÉ D'HISTOIRE DE LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE (dir.), *La Libération de la France*, Actes du Colloque international tenu à Paris du 28 au 31 octobre 1974, Paris, Éditions du CNRS, 1976, pp. 759-783.

BAUDOÛI Rémi, *Raoul Dautry, 1880-1951. Le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992, 397 p.

BEAUD Olivier, « Bureaucratie et syndicalisme : Histoire de la formation des associations professionnelles des fonctionnaires civils des ministères (1870-1904) », *La revue administrative*, vol. 41, n° 244, Juillet 1988, pp. 309-322.

- BEAUD Olivier, *Aux origines du syndicalisme des cadres de la fonction publique, les associations professionnelles des fonctionnaires des ministères (1870-1914)*, Thèse de doctorat de 3^e cycle en droit public, sous la direction de Stéphane Rials, Université de Caen, Caen, 1984, 291 p.
- BEAUPRÉ Nicolas, *Les Grandes Guerres, 1914-1945*, Paris, Belin, coll. « Histoire de France », 2012, 1152 p.
- BECCHIA Alain, « Les milieux parlementaires et la dépopulation de 1900 à 1914 », *Communications*, n° 44, 1986, pp. 201-246.
- BECKER Jean-Jacques, « La gauche à la Libération », dans Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 2, XX^e siècle : à l'épreuve du pouvoir*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 400-415.
- BECKER Jean-Jacques et BERSTEIN Serge, *Victoire et frustrations, 1914-1929*, Paris, Le Seuil, coll. « Nouvelle histoire de la France contemporaine », 1990, 455 p.
- BELLESCIZE Diane de, « L'intérim gouvernemental des secrétaires généraux », dans *Le rétablissement de la légalité républicaine (1944)*, Actes du colloque des 6, 7 et 8 octobre 1994, Bruxelles, Éditions Complexe, 1996, pp. 129-163.
- BELLESCIZE Diane de, *Les neuf sages de la Résistance. Le Comité général d'Études dans la clandestinité*, Paris, Plon, coll. « Espoir (Institut Charles de Gaulle) », 1979, 302 p.
- BELTRAN Alain et GRISET Pascal, *Histoire d'un pionnier de l'informatique : 40 ans de recherche à l'Inria*, Les Ulis, EDP Sciences, 2007, 287 p.
- BERGER Suzanne, *Notre première mondialisation. Leçons d'un échec oublié*, Paris, Le Seuil, coll. « La république des idées », 2003, 96 p.
- BERGÈRE Marc, « Les pouvoirs publics et la conduite des processus d'épuration », dans Marc Olivier BARUCH (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, « Pour une histoire du XX^e siècle », 2003, pp. 117-135.
- BERGÈRE Marc et BIHAN Jean LE (dir.), *Fonctionnaires dans la tourmente. Épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*, Chêne-Bourg, Georg Éditeur, coll. « L'équinoxe », 2009, 301 p.
- BERLIÈRE Jean-Marc, *Policiers français sous l'occupation. D'après les archives de l'épuration*, Paris, Perrin, coll. « Tempus », n° 245, 2009.
- BERSTEIN Serge, « Les radicaux », dans Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 2, XX^e siècle : à l'épreuve du pouvoir*, Paris, La Découverte, coll. « Poche - Sciences humaines et sociales », 2005, pp. 7-26.
- BERSTEIN Serge et MILZA Pierre (dir.), *Axes et méthodes de l'histoire politique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1998, 448 p.
- BERTINOTTI Dominique, « Carrières féminines et carrières masculines dans l'administration des Postes et Télégraphes à la fin du XIX^e siècle », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 40, n° 3, 1985, pp. 625-640.
- BÉTHOUART Bruno et STECK Philippe, « Prestations familiales : une histoire française », dans *Cahier d'histoire de la Sécurité sociale*, n°6, Paris, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 2012, p. 427.
- BEZES Philippe, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le Lien social », 2009, 544 p.
- BEZES Philippe, « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la "réforme de l'État" en France dans les années 1990 », dans Françoise DREYFUS et Jean-Michel

- EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 2006, pp. 236-252.
- BEZES Philippe, « Rationalisation salariale dans l'administration française : un instrument discret », dans Pierre LASCOUTES et Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 71-122.
- BIDOUZE René, « Le statut général des fonctionnaires (1946-2006) », *Cahiers de l'Institut CGT d'histoire sociale*, n° 99, Septembre 2006, pp. 6-11.
- BIGOT Grégoire, *L'administration française : politique, droit et société*, t.1 : 1789-1870, Paris, Litec, coll. « Manuels », 2010, 361 p.
- BIGOT Grégoire, « Henry Berthélemy ou la tradition du libéral-étatisme », dans Nader HAKIM et Fabrice MELLERAY (dir.), *Le renouveau de la doctrine française. Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XX^e siècle*, Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2009, pp. 199-213.
- BIGOT Grégoire, « Vichy dans l'oeil de la Revue de Droit Public », dans Bernard DURAND, Jean-Pierre LE CROM et Alessandro SOMMA (dir.), *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, coll. « Das Europa der Diktatur », n° 13, 2006, pp. 415-435.
- BIGOT Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental. Droit administratif », 2002, 390 p.
- BIRNBAUM Pierre, « La conception durkheimienne de l'État : l'apolitisme des fonctionnaires », *Revue française de sociologie*, vol. 17, n° 2, 1976, pp. 247-258.
- BLACK Edwin, *IBM et l'Holocauste. L'alliance stratégique entre l'Allemagne nazie et la plus puissante multinationale américaine*, Paris, Robert Laffont, 2001, 595 p.
- BLAIS Marie-Claude, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des idées », 2007, 347 p.
- BLOCH-LAINÉ François, FRIDENSON Patrick, KUISEL Richard F., MARGAIRAZ Michel, MIOCHE Philippe et ROUSSO Henry, « Vichy entre l'archaïsme et la modernité, table ronde », dans Jean-Pierre AZÉMA et François BÉDARIDA (dir.), *Le régime de Vichy et les Français*, Paris, Fayard, coll. « Pour une histoire du XX^e siècle », 1992, pp. 357-368.
- BOCK Fabienne, *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, coll. « Histoire et société - Temps présents », 2002, 351 p.
- BOCK Fabienne, « Des "fonctionnaires temporaires" durant la Grande Guerre », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, coll. « L'Espace de l'histoire », 2000, pp. 417-426.
- BOCK Fabienne, « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 3, 1984, pp. 41-52.
- BOIRON Stéphane, « Antisémites sans remords : les "bons motifs" des juristes de Vichy », *Cités. Philosophie, politique, histoire*, vol. 36, n° 4, 2008, pp. 37-50.
- BOISDEFRE Martine DE, « La préparation au concours du Conseil d'État dans les camps de prisonnier de 1940 à 1945 », *Études et documents du Conseil d'État*, n° 37, 1987, pp. 279-283.
- BOLLINGER Pierre, « Parcours de recherche. Entretien avec Theda Skocpol », *Raisons politiques*, vol. 6, n° 2, 2002, pp. 149-164.
- BONGRAND Philippe, GERVAIS Julie et PAYRE Renaud, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre "administration" et "politique" », *Gouvernement et action publique*, n° 4, 2012, pp. 7-20.

- BONIN Hubert, *Histoire économique de la IV^e République*, Paris, Économica, coll. « Histoire », 1987, 447 p.
- BONINI Francesco, *L'histoire d'une institution coutumière : le Secrétariat général du gouvernement de la République française (1934-1986)*, Thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Jean-Louis Quermonne, Institut d'études politiques de Paris, 1987, 409 p.
- BORGHETTI Maria Novella, « L'histoire à l'épreuve de l'expérience statistique : l'histoire économique et le tournant des années 1930 », *Revue d'histoire des sciences humaines*, vol. 6, 2002, pp. 15-38.
- BOSSUAT Gérard, *La France, l'aide américaine et la construction européenne, 1944-1954*, Paris, CHEFF, coll. « Études générales », 1992, 1042 p.
- BOUCHÈNE Abderrahmane, PEYROULOU Jean-Pierre, TENGOUR Ouanassa Siari et THÉNAULT Sylvie (dir.), *Histoire de l'Algérie à la période coloniale 1830-1962*, La Découverte, 2012, 720 p.
- BOUDENOOT Louis, *Discours sur le budget de 1895*, Montreuil-sur-Mer, Impr. Becquart et Lefort, 1895, 48 p.
- BOULAT Régis, « Les patrons découvrent l'Amérique », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, pp. 1034-1039.
- BOULAT Régis, « La productivité, moteur de la croissance », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, pp. 968-973.
- BOULAT Régis, *Jean Fourastié, un expert en productivité. La modernisation de la France (années trente - années cinquante)*, Besançon, Presses Universitaires de Franche-Comté, coll. « Thesis », 2008, 460 p.
- BOULAT Régis, « La productivité et sa mesure en France (1944-1955) », *Histoire & mesure*, XXI, n° 1, 15 Juin 2006, pp. 79-110.
- BOURBON Jérôme, « Les soixante-cinq ans d'Écrits de Paris », *Écrits de Paris. Revue des questions actuelles*, n° 749, Janvier 2012.
- BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier et WILL Pierre-Étienne, « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 133, 2000, pp. 3-11.
- BOUVIER Jean, *Initiation au vocabulaire et aux mécanismes économiques contemporains (XIX^e-XX^e siècles)*, 5^e édition, SEDES, 1977, 380 p.
- BOUVIER Jean, « Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 33, n° 2, Avril 1978, pp. 207-215.
- BOUVIER Jean, *Le Krach de l'Union générale (1878-1885)*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 1960, 328 p.
- BOUVIER Jean et CARON François, « Guerre, crise, guerre. 1914-1939 », dans Fernand BRAUDEL et Ernest LABROUSSE (dir.), *Histoire économique et sociale de la France*, t. IV. 1-2 : 1880-1950, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 1993, pp. 633-683.
- BOUVIER Jean et PERROT Jean-Claude, *États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985, 324 p.
- BOUVIER Jean et WOLFF Jacques, *Deux siècles de fiscalité française, XIX^e-XX^e siècle. Histoire, économie, politique*, Paris, Mouton, coll. « Le savoir historique », 1973, 322 p.
- BOYER Robert (dir.), « Paradoxes français de la crise des années 1930 », *Le mouvement social*, n° 154, Mars 1991, pp. 1-288.

- BRETON Yves, BRODER Albert et LUTFALLA Michel (dir.), *La longue stagnation en France. L'autre grande dépression, 1873-1897*, Paris, Économica, 1997, 492 p.
- BRIAN Éric, « Transactions statistiques au XIX^e siècle. Mouvements internationaux de capitaux symboliques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 145, n° 1, 2002, pp. 34-46.
- BRIAN Éric, « 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*, vol. 38, n° 2, 2001, pp. 173-222.
- BRIAN Éric, « Peut-on vraiment compter la population ? », dans Thierry MARTIN (dir.), *Mathématiques et action publique. Études d'histoire et de philosophie des mathématiques sociales*, Paris, INED, coll. « Classiques de l'économie et de la population. Études et enquêtes historiques », 2000, pp. 145-161.
- BRIAN Éric, *La mesure de l'État. Administrateurs et géomètres au XVIII^e siècle*, Paris, Albin Michel, coll. « L'Évolution de l'humanité », 1994, 462 p.
- BRIAN Éric, « Les moyennes à la Société de Statistique de Paris (1874-1885) », dans Jacqueline FELDMAN, Gérard LAGNEAU et Benjamin MATALON (dir.), *Moyenne, milieu, centre. Histoires et usages*, Paris, Éd. de l'EHESS, coll. « Histoire des sciences et des techniques », 1991, pp. 105-134.
- BRIAN Éric, « Observations sur les origines et sur les activités du Congrès international de Statistique (1853-1876) », *Proceedings of the 47th session of the International Statistical Institute*, vol. 1, Septembre 1989, pp. 121-139.
- BRIAN Éric, « Y a-t-il un objet Congrès ? Le cas du Congrès international de statistique (1853-1876) », *Mil neuf cent*, vol. 7, n° 1, 1989, pp. 9-22.
- BRIAN Éric et JAISSON Marie, *Le sexisme de la première heure : Hasard et sociologie*, Paris, Raisons d'agir, coll. « Cours et travaux », 2007, 376 p.
- BROCHE François, CAÏTUCOLI Georges et MURACCIOLE Jean-François (dir.), *Dictionnaire de la France libre*, Paris, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2010, 1602 p.
- BRUN Gérard, *Technocrates et technocratie en France (1914-1945)*, Paris, Albatros, 1985, 324 p.
- BRUTTMANN Tal, « Vichy à Grenoble : la préfecture de l'Isère de la Troisième République à l'État français », Communication au colloque *Faire des choix, les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948*, Paris, EHESS, 22 Février 2013. [Enregistrement vidéo accessible en ligne : <http://fonctdict.hypotheses.org/321>]
- BRUTTMANN Tal, « La mise en œuvre du statut des Juifs du 3 octobre 1940 », *Archives juives*, vol. 41, n° 1, 2008, pp. 11-24.
- BRUTTMANN Tal, *Au bureau des affaires juives. L'administration française et l'application de la législation antisémite (1940-1944)*, Paris, La Découverte, coll. « L'Espace de l'histoire », 2006, 286 p.
- BUNGENER Martine et JOËL Marie-Ève, « L'essor de l'économétrie au CNRS, 1946-1960 », *Cahiers pour l'histoire du CNRS*, n° 4, 1989, pp. 45-79.
- BUNLE Henri, « Léopold Dugé de Bernonville (1881-1962) », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 103, n° 10-11-12, Décembre 1962, pp. 246-249.
- BURDEAU François, *Histoire du droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis - Droit public », 1995, 494 p.
- BURDEAU François, *Histoire de l'administration française*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat - Droit public », 1989, 373 p.

- BURRIN Philippe, *La dérive fasciste. Doriot, Déat, Bergery. 1933-1945*, (2^e éd.), Paris, Le Seuil, 2003, [1^e édition 1986], 592 p.
- BURTH-LEVETTO Stéphanie, « Le service des bâtiments civils en Algérie (1843-1872). Entre discours et réalité », *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, n° 71-74, 1994, pp. 137-152.
- BUSINO Giovanni, « Élités et bureaucratie : une analyse critique des théories contemporaines », *Revue européenne des sciences sociales. Cahiers Vilfredo Pareto*, XXVI, n° 80, 1988, pp. 7-315.
- BUTON François et MARIOT Nicolas, *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Presses Universitaires de France, coll. « CURAPP », 2009, 217 p.
- CAHEN Fabrice, *Lutter contre l'avortement illégal. Les politiques de la vie au défi du contrôle des mœurs. (France, 1890-1950)*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Paul-André Rosental, EHESS et INED, Paris, 2011, 737 p.
- CAMIC Charles et XIE Yu, « The Statistical Turn in American Social Science: Columbia University, 1890 to 1915 », *American Sociological Review*, vol. 59, n° 5, 1 Octobre 1994, pp. 773-805.
- CANDAR Gilles, « Une amitié motrice. Lucien Febvre et Anatole de Monzie », *Cahiers Jaurès*, n° 163-164, 2002, pp. 79-95.
- CAPUANO Christophe, *Vichy et la famille : réalités et faux-semblants d'une politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Histoire », 2009, 354 p.
- CARDONI Fabien, CARRÉ DE MALBERG Nathalie et MARGAIRAZ Michel (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009*, Paris, CHEFF, 2012, 1131 p.
- CARLS Stephen Douglas, *Louis Loucheur. Ingénieur, homme d'État, modernisateur de la France 1872-1931*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Histoire », 2000, 327 p.
- CARMILLE Robert, *Les services statistiques français pendant l'Occupation*, Paris, Chez l'auteur, 2000, 64 p.
- CAROL Anne, *Histoire de l'eugénisme en France. Les médecins et la procréation, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Le Seuil, 1995.
- CARON François, *Histoire des chemins de fer en France*, t. 1: 1740-1883, t. 2: 1883-1937, Paris, Fayard, 1997 et 2005, 700 et 1029 p.
- CARON François, « La naissance d'un système technique à grande échelle. Le chemin de fer en France (1832-1870) », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 53, n° 4, 1998, pp. 859-885.
- CARON François, « Le plan Mayer : un retour aux réalités », *Histoire, économie et société*, vol. 1, n° 1-3, 1982, pp. 423-437.
- CARRÉ DE MALBERG Nathalie, *Le grand état-major financier : les inspecteurs des Finances 1918-1946. Les hommes, le métier, les carrières*, Paris, CHEFF, coll. « Études générales », 2011, 710 p.
- CARRÉ DE MALBERG Nathalie (dir.), *La direction du Budget entre doctrines et réalités, 1919-1944*, Journée d'études tenue à Bercy le 10 septembre 1999, Paris, CHEFF, coll. « Animation de la recherche », 2001, 591 p.
- CARRÉ DE MALBERG Nathalie, « La naissance de la direction du Budget et du Contrôle financier et les grandes étapes d'un développement contrasté », dans *La direction du Budget entre doctrines et réalités, 1919-1944*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, coll. « Animation de la recherche », 2001, pp. 69-104.

- CARRÉ DE MALBERG Nathalie, « Les fonctionnaires du Budget, le Parlement et la commission des finances de l'Assemblée nationale à travers les archives orales », dans *La direction du Budget face aux grandes mutations des années cinquante, acteur... ou témoin ?*, Paris, CHEFF, coll. « Animation de la recherche », 1998, pp. 81-125.
- CARRÉ DE MALBERG Nathalie, *Entretiens avec Roger Goetze, haut fonctionnaire des finances Rivoli-Alger-Rivoli, 1937-1958*, Paris, CHEFF, coll. « Mémoire », 1998, 450 p.
- CARRÉ Jean-Jacques, DUBOIS Paul et MALINVAUD Edmond, *La Croissance française. Un essai d'analyse économique causale de l'après-guerre*, Nouvelle édition augmentée, Paris, Le Seuil, coll. « Économie & société », 1977, 723 p.
- CASSIN René, « Henry Puget », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 19, n° 2, 1967, pp. 486-488.
- CAYET Thomas, *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau International du Travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Pour une histoire du travail », 2010, 283 p.
- CECCALDI Dominique, *Histoire des prestations familiales en France*, Paris, Union nationale des caisses d'allocations familiales, 1957, 172 p.
- CERUZZI Paul E., *A History of Modern Computing*, Cambridge, Mass. & London, The MIT Press, 2003, 438 p.
- CHAGNOLLAUD Dominique, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1991, 399 p.
- CHAMPSAUR Paul, *Cinquante ans d'INSEE ou la conquête du chiffre*, Paris, INSEE, 1996, 220 p.
- CHANET Jean-François, « L'instruction publique », dans Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 1, L'héritage du XIX^e siècle*, Paris, La Découverte, coll. « Poche - Sciences humaines et sociales », 2005, pp. 267-284.
- CHANET Jean-François, *L'École républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier, coll. « Histoires », 1996, 427 p.
- CHANIAL Philippe, « Le socialisme intégral de Benoît Malon comme morale et religion de la solidarité », *Revue socialiste*, n° 38, 2010, pp. 15-20.
- CHARBIT Yves et BÉJIN André, « La pensée démographique [I. Les économistes libéraux et la population (1840-1870), par Y.C. ; II. Néo-malthusianisme, populationnisme et eugénisme en France de 1870 à 1914, par A.B.] », dans Jacques DUPÂQUIER (dir.), *Histoire de la population française*, t. 3 : de 1789 à 1914, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 1988, pp. 465-501.
- CHARLE Christophe, « Savoir durer : la nationalisation de l'École libre des sciences politiques, 1936-1945 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 86-87, Mars 1991, pp. 99-105.
- CHARLE Christophe, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard & Julliard, coll. « Archives », 1980, 269 p.
- CHATRIOT Alain, « The political history of administration: Forms of the state in France in the nineteenth and twentieth centuries », *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, vol. 33, n° 2, 2012, pp. 19-42.
- CHATRIOT Alain, « Une véritable encyclopédie économique et sociale de la guerre », *L'Atelier du Centre de recherches historiques*, n° 03.1, 2009.
- CHATRIOT Alain, « Organiser des services de documentation permanente. Débats et projets autour des statistiques au Conseil national économique au début des années 1930 », dans Béatrice TOUCHELAY et Philippe VERHEYDE (dir.), *La genèse de la décision. Chiffres publics*,

chiffres privés dans la France du XX^e siècle, Pompignac près Bordeaux, Bière, 2009, pp. 147-162.

CHATRIOT Alain, « Introduction I. L'État un objet paradoxalement neuf pour l'histoire politique contemporaine française », dans Alain CHATRIOT et Dieter GOSEWINKEL (dir.), *Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich, 1870 – 1945. Les figures de l'État en Allemagne et en France*, Paris, Pariser Historische Studien des Deutschen Historischen Institut, 2006, pp. 7-17.

CHATRIOT Alain, « Les offices en France sous la troisième République. Une réforme incertaine de l'administration », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, pp. 635-650.

CHATRIOT Alain, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et Histoire*, vol. 34, 2003, pp. 84-97.

CHATRIOT Alain, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte, coll. « L'Espace de l'histoire », 2002, 419 p.

CHATRIOT Alain, « Les hauts fonctionnaires du Conseil d'État au Conseil national économique. La construction d'une institution », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, coll. « L'Espace de l'histoire », 2000, pp. 387-399.

CHATRIOT Alain et GOSEWINKEL Dieter (dir.), *Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich, 1870 – 1945. Les figures de l'État en Allemagne et en France*, Paris, Pariser Historische Studien des Deutschen Historischen Institut, 2006, 312 p.

CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile et VIET Vincent (dir.), *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Pour une histoire du travail », 2006, 518 p.

CHAZEL François, « Éléments pour une reconsidération de la conception wébérienne de la bureaucratie », dans Pierre LASCUMES (dir.), *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1995, pp. 179-198.

CHÉLINI Michel-Pierre, *Inflation, État et opinion en France de 1944 à 1952*, préface de François Caron, Paris, CHEFF, coll. « Études générales », 1998, 672 p.

CHERIF Aouatef, *L'introduction des nouvelles technologies et les mutations administratives au sein du ministère des Finances. L'exemple de la mécanographie, 1930-1970*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Dominique Barjot, Université Paris IV Sorbonne, Paris, 2007, 899 p.

CHEVALLIER Jacques, « Le statut général des fonctionnaires de 1946: un compromis durable », *La revue administrative*, vol. 49, Janvier 1996, pp. 7-21.

CHEVANDIER Christian, *Policiers dans la ville. Une histoire des gardiens de la paix*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Histoire », 2012, 1004 p.

CHEVRY G. R., « Raymond Rivet, 1906-1958 », *Revue de l'Institut International de Statistique*, vol. 26, n° 1/3, 1958, pp. 172-173.

CHOTARD Jean-René, *La politique américaine en Europe, 1944-1948*, Paris, Messidor - Éditions sociales, coll. « Sciences humaines. Histoire », 1991, 272 p.

CHRISTOFFERSON Thomas Rodney et CHRISTOFFERSON Michael Scott, *France during World War II. From Defeat to Liberation*, New York, Fordham University Press, 2006, 254 p.

CHURCH Clive H., *Revolution and Red Tape. The French Ministerial Bureaucracy, 1770-1850*, Oxford, Clarendon Press, 1981, 426 p.

CIBOIS Philippe, « Une méthode post-factorielle: Tri-deux. Application à l'évolution de la couleur des yeux de 1810 à 1940 », *Histoire & Mesure*, vol. 1, n° 1, 1986, pp. 19-34.

- CLARK Colin, *The Conditions of Economic Progress*, London, Macmillan, 1940, 538 p.
- CLARK Linda L., *The Rise of Professional Women in France. Gender and Public Administration since 1830*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 324 p.
- CLAVERT Frédéric, *Hjalmar Schacht, financier et diplomate (1930-1950)*, Bruxelles, Peter Lang, coll. « Enjeux internationaux / International Issues », 2009, 473 p.
- CLAVERT Frédéric et NOIRET Serge (dir.), *L'histoire contemporaine à l'ère numérique*, Bruxelles, Peter Lang, 2013, 381 p.
- CLERC Denis, « Sept millions de fonctionnaires ? », *Alternatives économiques*, n° 261, Septembre 2007.
- CLUBB Jerome M. et ALLEN Howard, « Computers and Historical Studies », *The Journal of American History*, vol. 54, n° 3, Décembre 1967, pp. 599-607.
- COCHET Maurice, « Pour une administration française au service de la nation », *Servir la France. Revue mensuelle syndicale, économique, culturelle, juridique au service du Mouvement Ouvrier et de la Renaissance française*, n° 35, Mars 1948, pp. 39-45.
- COHEN Alain-Gérard, « Gabriel Ardant (1906-1977) », *Encyclopædia Universalis*, p. En ligne : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/gabriel-ardant/>.
- COINTEPAS Michel, *Arthur Fontaine (1860-1931). Un réformateur, pacifiste et mécène au sommet de la Troisième République*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Pour une histoire du travail », 2008, 382 p.
- CORDILLOT Michel, « Charles-Mathieu Limousin (1840-1909) », dans *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier*, version numérique « Maitron-en-ligne » : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article75960>
- CORVISIER André (dir.), *Histoire militaire de la France*, t. 3 : de 1870 à 1940, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 1992, 518 p.
- COTILLON Jérôme, « Les entourages de Philippe Pétain, chef de l'État français, 1940-1942 », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 8, Août 2009. En ligne : <http://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=08&rub=dossier&item=82>
- COTILLON Jérôme, « Un homme d'influence à Vichy : Henry du Moulin de Labarthète », *Revue historique*, n° 622, 2002, pp. 353-385.
- COUR GRANDMAISON Olivier LE, *Coloniser, exterminer : sur la guerre et l'État colonial*, Paris, Fayard, 2005, 365 p.
- CRAIGIE P. G., « Obituary. Luigi Bodio », *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 84, n° 1, 1921, pp. 135-136.
- CRÉMIEUX-BRILHAC Jean-Louis, *Georges Boris. Trente ans d'influence. Blum, de Gaulle, Mendès France*, Paris, Gallimard, 2010, 460 p.
- CRÉMIEUX-BRILHAC Jean-Louis, « La France Libre et l'État républicain », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, coll. « L'espace de l'histoire », 2000, pp. 539-549.
- CRÉMIEUX-BRILHAC Jean-Louis, *La France libre. De l'appel du 18 juin à la Libération*, Paris, Gallimard, coll. « La suite des temps », 1996, 969 p.
- DARBEL Alain et SCHNAPPER Dominique, *Morphologie de la haute administration française*, t. 1 : *Les agents du système administratif*. t.2 : *Le système administratif*, Paris, Mouton, coll. « Cahiers du centre de sociologie européenne », 1967 et 1972, 160 et 247 p.

- DARD Olivier, « L'arithmétique politique et la technocratie : la question de l'héritage », dans Thierry MARTIN (dir.), *Arithmétique politique dans la France du XVIII^e siècle*, Paris, INED, 2003, pp. 511-526.
- DARD Olivier, *Le rendez-vous manqué des relèves des années trente*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le nœud gordien », 2002, 332 p.
- DARD Olivier, « Économie et économistes des années trente aux années cinquante : un tournant keynésien ? », *Historiens & Géographes*, n° 361, Avril 1998, pp. 173-195.
- DARD Olivier, « Voyage à l'intérieur d'X-Crise », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 47, Septembre 1995, pp. 132-146.
- DAUMARD Adeline et FURET François, « Méthodes de l'Histoire sociale : les Archives notariales et la Mécanographie », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 14, n° 4, 1959, pp. 676-693.
- DELAIN Pierre, « L'évolution des moyens de l'INSEE de 1946 à 1981 », dans Joëlle AFFICHARD (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, t. 2 : matériaux, Paris, Économica & INSEE, 1987, pp. 803-810.
- DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, coll. « L'univers historique », 2011, 456 p.
- DELALANDE Nicolas, *Consentement et résistances à l'impôt : l'État, les citoyens et le problème de la confiance sous la III^e République*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Christophe Charle, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2009, 725 p.
- DELALANDE Nicolas, « Le solidarisme de Léon Bourgeois, un socialisme libéral ? », *La vie des idées*, 30 janvier 2008. En ligne : <http://www.laviedesidees.fr/Le-solidarisme-de-Leon-Bourgeois.html>
- DELALANDE Nicolas et VINCENT Julien (dir.), « Le métier d'historien à l'ère numérique : nouveaux outils, nouvelle épistémologie ? », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 58, n° 4bis, Supplément 2011, pp. 3-126.
- DELESALLE Simone, « Le traitement des exemples dans les grands dictionnaires de la seconde partie du XIX^e siècle », *Langue française*, n° 106, 1995, pp. 68-75.
- DELIGNY Paul, *Étude comparée du droit de rachat dans les Concessions de Chemins de Fer d'intérêt général et de son rôle dans la politique des États*, Thèse pour le doctorat (sciences politiques et économiques), Valenciennes, Imprimerie moderne, 1904, 232 p.
- DÉLOYE Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2007, [1997], 121 p.
- DÉLOYE Yves, « L'École », dans Vincent DUCLERT et Christophe PROCHASSON (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, 2^e éd., Paris, Flammarion, 2007, pp. 699-704.
- DEPOID Pierre, « Contribution à l'histoire de la Société de statistique de Paris », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 102, n° 4-5-6, 1961, pp. 81-188.
- DESCAMPS Florence, « Les comités d'histoire ministériels et l'histoire de l'État : une exception française ? », dans Jean-Michel EYMERI-DOUZANS et Geert BOUCKAERT (dir.), *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Public Administration Today - Administration publique aujourd'hui », 2013, pp. 83-102.
- DESCAMPS Florence, « La création du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950 », *Revue française d'administration publique*, Hors-série, n° 5, 2007, pp. 27-43.

- DESCAMPS Florence, « L'État moderne, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'État (1928-1940) », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, pp. 667-678.
- DESCAMPS Florence, « François Bloch-Lainé et la réforme de l'État : de l'action au magistère moral, 1946-1996 », dans Michel MARGAIRAZ (dir.), *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*, Actes de la journée d'études tenues à Bercy le 25 février 2003, Paris, CHEFF, coll. « Animation de la recherche », 2005, pp. 157-232.
- DESMARS Bernard, « Limousin, Charles-Mathieu (1840-1909) », *charlesfourier.fr*, site de l'Association d'études fouriéristes et des *Chahiers Charles Fourier*, Janvier 2011. En ligne : <http://www.charlesfourier.fr/spip.php?article818>
- DESROSIÈRES Alain, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Paris, Presses de l'école des mines, coll. « Sciences sociales », 2008, 336 p.
- DESROSIÈRES Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, 2^e éd. augmentée d'une postface inédite de l'auteur, Paris, La Découverte, coll. « Poche - Sciences humaines et sociales », 2000, 460 p.
- DESROSIÈRES Alain, « Histoires de formes : statistiques et sciences sociales avant 1940 », *Revue française de sociologie*, vol. 26, n° 2, 1985, pp. 277-310.
- DESROSIÈRES Alain et THÉVENOT Laurent, *Les catégories socio-professionnelles*, 5^e éd., La Découverte, coll. « Repères », 2002.
- DIDRY Claude, « Léon Duguit, ou le service public en action », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52, n° 3, 2005, pp. 88-97.
- DIDRY Claude, « La réforme des groupements professionnels comme expression de la conception durkheimienne de l'État », *Revue française de sociologie*, vol. 41, n° 3, 2000, pp. 513-538.
- DIDRY Claude, « De l'État aux groupes professionnels. Les itinéraires croisés de L. Duguit et É. Durkheim au tournant du siècle (1880-1900) », *Genèses*, n° 2, 1990, pp. 5-27.
- DIGEON Claude, *La crise allemande de la pensée française, 1870-1914*, 2^e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Dito », 1992, 568 p.
- DJELIC Marie-Laure, « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État », *Politiques et management public*, vol. 22, n° 2, 2004, pp. 1-17.
- DOIZY Guillaume, « Le porc dans la caricature politique (1870-1914) : une polysémie contradictoire ? », *Sociétés & Représentations*, n° 27, 2009, pp. 13-37.
- DOIZY Guillaume, « Alfred Le Petit et la caricature « solide » : précurseur des Avant-gardes ? », *Ridiculosa*, n° 13, Décembre 2006, pp. 154-179.
- DONZELOT Jacques, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Le Seuil, coll. « Points Essais », 1994, 263 p.
- DORMOIS Jean-Pierre, *The French Economy in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, coll. « New Studies in Economic and Social History », 2004, 151 p.
- DRAGO Roland, IMBERT Jean, MONNIER François et TULARD Jean (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État, 1799-2002*, Fayard, 2004, 988 p.
- DREYFUS Françoise, « À la recherche du temps perdu. La science politique française oubliée de l'administration publique », *Politix*, vol. 15, n° 59, 2002, pp. 171-194.
- DREYFUS Françoise, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, La Découverte, coll. « Textes à l'appui », 2000, 289 p.

- DREYFUS Françoise et EYMERI Jean-Michel (dir.), *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Économica, coll. « Études politiques », 2006, 307 p.
- DREYFUS Michel, RUFFAT Michèle, VIET Vincent, VOLDMAN Danièle et VALAT Bruno, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Histoire », 2006, 347 p.
- DROUARD Alain, *Une inconnue des sciences sociales. La Fondation Alexis Carrel (1941-1945)*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme & INED, 1992, 553 p.
- DROUARD Alain, « Les trois âges de la Fondation française pour l'étude des problèmes humains », *Population*, vol. 38, n° 6, 1983, pp. 1017-1047.
- DUBOIS Jean-Pierre, *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, Paris, LGDJ, 1981.
- DUBOIS Vincent et DULONG Delphine (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2000, 256 p.
- DUCLERT Vincent, *La République imaginée, 1870-1914*, Paris, Belin, coll. « Histoire de France », 2010, 861 p.
- DUCLERT Vincent, *L'avenir de l'histoire*, Paris, Armand Colin, 2010, 223 p.
- DUCLERT Vincent et SIMON-NAHUM Perrine (dir.), *L'Affaire Dreyfus. Les événements fondateurs*, Paris, Armand Colin, coll. « U Histoire », 2009, 344 p.
- DUGRIP Olivier et SAÏDJ Luc, *Les établissements publics nationaux*, Paris, LGDJ, 1992.
- DUHAMEL Éric, « Lefort Bernard, *Mes carnets secrets de la IVe. L'aller et retour du Général (22 août 1944-1er juin 1958)* », *Vingtième Siècle*, vol. 54, Juin 1997, pp. 147-148.
- DUMONS Bruno et POLLET Gilles, « La solidarité », dans Vincent DUCLERT et Christophe PROCHASSON (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, 2^e éd., Paris, Flammarion, 2007, pp. 256-261.
- DUMONS Bruno et POLLET Gilles, « Jaurès et « l'État-providence ». L'exemple du débat sur les retraites ouvrières (1885-1914) », *Jean Jaurès Cahiers trimestriels*, n° 150, 1999, pp. 163-176.
- DUMONS Bruno et POLLET Gilles, *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994, 492 p.
- DUPÂQUIER Jacques et DUPÂQUIER Michel, *Histoire de la démographie. La statistique de la population des origines à 1914*, Paris, Perrin, coll. « pour l'Histoire », 1985, 462 p.
- DUPÂQUIER Jacques et MÉE René LE, « La connaissance des faits démographiques de 1789 à 1914 », dans Jacques DUPÂQUIER (dir.), *Histoire de la population française*, t. 3 : de 1789 à 1914, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 1988, pp. 15-61.
- DUPRET Baudouin, *Droit et sciences sociales*, Paris, Armand Colin, coll. « Cursus Sociologie », 2006, 207 p.
- ECK Hélène, « Les Françaises sous Vichy. Femmes du désastre, citoyennes par le désastre ? », dans Georges DUBY et Michelle PERROT (dir.), *Histoire des femmes en Occident*, t. V : *Le XX^e siècle* (sous la direction de François Thébaud), Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2002, pp. 287-323.
- ECK Jean-François, *Histoire de l'économie française depuis 1945*, 4^e éd. mise à jour, Paris, Armand Colin, coll. « Collection Cursus », 1994, 191 p.
- ELGEY Georgette, *La république des illusions, 1945-1951*, édition refondue et augmentée, Paris, Fayard, coll. « Histoire de la IV^e République », 1993, 704 p.

- ERNST Émilie, « En 2010, 5,5 millions de salariés travaillent dans la fonction publique », *Insee Première*, n° 1442, Avril 2013, pp. 1-4.
- EVANS Peter, RUESCHEMEYER Dietrich et SKOCPOL Theda (dir.), *Bringing the State Back in*, New York, Cambridge University Press, 1985, 404 p.
- EWALD François, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986, 608 p.
- FABRE Philippe, *Le Conseil d'État et Vichy: le contentieux de l'antisémitisme*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « *De republica*. Travaux de l'école doctorale de droit public et de droit fiscal de l'université Paris I », 2001, 412 p.
- FAUROUX Roger et SPITZ Bernard, *Notre État: le livre vérité sur la fonction publique*, 2^e édition, Paris, Hachette Littérature, coll. « Pluriel Histoire », 2002, 805 p.
- FEIERTAG Olivier, *Wilfried Baumgartner. Un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs (1902-1978)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, 786 p.
- FEIERTAG Olivier, « Les banques d'émission et la BRI face à la dislocation de l'étalon-or (1931-1933): l'entrée dans l'âge de la coopération monétaire internationale », *Histoire, économie et société*, vol. 18, n° 4, 1999, pp. 715-736.
- FELLER Élise, « L'entrée en politique d'un groupe d'âge: la lutte des pensionnés de l'État dans l'entre-deux-guerres et la construction d'un "modèle français" de retraite », *Le Mouvement social*, n° 190, Mars 2000, pp. 33-59.
- FILLON Catherine, « La *Revue catholique des institutions et du droit*, le combat contre-révolutionnaire d'une société de gens de robe (1873-1906) », dans Hervé LEUWERS, Jean-Paul BARRIÈRE et Bernard LEFEBVRE (dir.), *Élites et sociabilité au XIX^e siècle*, Villeneuve d'Ascq, Centre de recherche sur l'Histoire de l'Europe du Nord-Ouest (Université Lille 3), coll. « Histoire et littérature de l'Europe du Nord-Ouest », 2001, pp. 199-218.
- FOCARDI Giovanni, « La réforme qui n'a jamais eu lieu: projets et réformes administratives en Italie et en France en 1943-1948 », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, pp. 679-693.
- FOCARDI Giovanni, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948*, Bologna, Bononia University Press, coll. « Lavoro e Territorio », 2004, 360 p.
- FONTAINE Laurence, « L'histoire économique et sociale: autour des changements de paradigmes », dans Jean-Claude DAUMAS (dir.), *L'histoire économique en mouvement: entre héritages et renouvellements*, Villeneuve-d'Ascq, Presses Univ. du Septentrion, coll. « Temps, espace et société », 2012, pp. 259-271.
- FONTVIEILLE Louis, « Évolution et croissance de l'État français (1815-1969) », *Économies et Sociétés*, AF, n° 13, 1976, coll. « Cahiers de l'ISMEA », pp. 1686-2144.
- FOREMAN-PECK James, « L'État et le développement du réseau de télécommunications en Europe à ses débuts », *Histoire, économie et société*, vol. 8, n° 3, 1989, pp. 383-402.
- FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Gallimard & Seuil, coll. « Hautes études », 2004.
- FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard & Seuil, coll. « Hautes études », 2004.
- FOUCAULT Michel, *Il faut défendre la société: cours au Collège de France (1975-1976)*, Paris, Gallimard & Seuil, coll. « Hautes études », 1997.
- FOUCAULT Michel, « "Omnes et singulatim": vers une critique de la raison politique », *Dits et écrits*, t. IV: 1980-1988, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines », 1994, pp. 134-161.

- FOUCAULT Michel, *Les mots et les choses : une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines », 1966.
- FOULON Charles-Louis, « La réincarnation de l'État en 1944 : commissaires de la République et voyages de Charles de Gaulle », *Historiens & Géographes*, n° 357, Mai 1997, pp. 191-203.
- FOULON Charles-Louis, *Le pouvoir en province à la libération. Les commissaires de la République, 1943-1946*, Préface de René Cassin, Paris, FNSP & Armand Colin, coll. « Travaux et recherches de science politique », n° 32, 1975, 301 p.
- FOULQUIER Norbert, « Maurice Hauriou, constitutionnaliste 1856-1929 », dans Nader HAKIM et Fabrice MELLERAY (dir.), *Le renouveau de la doctrine française. Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XX^e siècle*, Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2009, pp. 281-306.
- FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim (1858-1917)*, Paris, Fayard, coll. « Histoire de la pensée », 2007, 940 p.
- FOURTAGE Laure, « Accueillir les déportés juifs en France (novembre 1943-novembre 1945) », dans Colette ZYTNICKI, *Terre d'exil, terre d'asile. Migrations juives en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Éditions de l'éclat, coll. « Bibliothèque des fondations », 2010, pp. 71-96.
- FRABOULET Danièle, « Robert Pinot, 1862-1926 », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, pp. 557-560.
- FRÉTIGNÉ Jean-Yves, « 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. Italie et Méditerranée*, vol. 112, n° 1, 2000, pp. 291-316.
- FRIDENSON Patrick, « Un tournant taylorien de la société française (1904-1918) », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 42, n° 5, 1987, pp. 1031-1060.
- FRIOT Bernard, « Les ministères sociaux et leurs services centraux de 1946 à nos jours », *Revue française des affaires sociales*, vol. 50, n° 1, Mars 1996, pp. 141-171.
- FURET François, « Quantitative History », *Daedalus*, vol. 100, n° 1, Janvier 1971, pp. 151-167.
- FURET François, « Histoire quantitative et construction du fait historique », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 26, n° 1, 1971, pp. 63-75.
- GARDEY Delphine, *La Dactylographie et l'expéditionnaire. Histoire des employés de bureau, 1890-1930*, Paris, Belin, coll. « Histoire et société - Modernités », 2004, 336 p.
- GEMELLI Giuliana, « Lucien Febvre et la représentation de l'État contemporain. Le tome X de l'Encyclopédie française », *Cahiers Jaurès*, n° 163-164, 2002, pp. 97-116.
- GENET Jean-Philippe, « Histoire, Informatique, Mesure », *Histoire & mesure*, I, n° 1, 1986, pp. 7-18.
- GENET Jean-Philippe et ZORZI Andrea (dir.), *Les historiens et l'informatique : un métier à réinventer*, Rome, École française de Rome, coll. « École française de Rome », n° 444, 2011, 350 p.
- GENSBURGER Sarah, « Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État Regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, 2011, pp. 579-602.
- GEORGE Pierre, « Un apport de la démographie et de la statistique à la géographie. À propos de deux congrès », *Annales de géographie*, vol. 59, n° 313, 1950, pp. 45-47.

- GERVAIS Raymond R. et MANDÉ Issiaka, « Comment compter les sujets de l'Empire ? Les étapes d'une démographie impériale en AOF avant 1946 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 95, 2007, pp. 63-74.
- GIBAUD Bernard, « Les réseaux de la prévoyance sociale : assureurs et mutualistes, interférences et différenciations, 1883-1914 », dans Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, pp. 301-316.
- GIRARD Alain, « Adolphe Landry et la démographie », *Revue française de sociologie*, vol. 23, n° 1, 1982, pp. 111-126.
- GODFREY John F., *Capitalism at War. Industrial Policy and Bureaucracy in France, 1914-1918*, New York, Berg, 1987, 328 p.
- GOETSCHER Pascale et TOUCHÉBOEUF Bénédicte, *La Quatrième République. la France de la Libération à 1958*, Paris, Le livre de poche, coll. « La France contemporaine. Références Histoire », 2004, ill., couv. ill. en coul. 18 cm. Bibliogr. p. 521-549. Index., 574 p.
- GONJO Yasuo, « Le "plan Freycinet", 1878-1882 : un aspect de la « grande dépression » économique en France », *Revue Historique*, vol. 248, n° 1 (503), Juillet 1972, pp. 49-86.
- GONOD Pascale, *Édouard Laferrière, un juriste au service de la République*, Paris, LGDJ & Montchrestien, coll. « Bibliothèque de droit public », 1998, 446 p.
- GOURNAY Bernard, *L'administration*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 1972, 126 p.
- GOYARD Claude, « La notion d'épuration administrative », dans *Les épurations administratives, XIX^e et XX^e siècles*, Genève, Droz, 1977, pp. 1-48.
- GRANDI Elisa, PACI Deborah et RUIZ Émilien (dir.), « Digital History. La storia nell'era dell'accesso », *Diacronie. Studi di storia contemporanea*, n° 10, Juin 2012. En ligne : <http://www.studistorici.com/dossier/n-10-giugno-2012/>
- GRINBERG Martine et TRABUT Yvette, *Vingt années d'histoire et de sciences humaines : table analytique des « Annales » 1969-1988*, Paris, Armand Colin, 1991, 267 p.
- GROS Dominique, « Le "statut des juifs" et les manuels en usage dans les facultés de Droit (1940-1944) », *Cultures & Conflits*, n° 09-10, 1993, pp. 139-171.
- GRYNBERG Anne, « Des signes de résurgence de l'antisémitisme dans la France de l'après-guerre (1945-1953) ? », *Les Cahiers de la Shoah*, n° 5, 2001, pp. 171-223.
- GUENGANT Jean-Yves et MAITRON Jean, « Charles Ange Laisant (1841-1920) », dans *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier*, version numérique « Maitron-en-ligne » : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article82009>
- GUESLIN André, *L'invention de l'économie sociale. Idées, pratiques et imaginaires coopératifs et mutualistes dans la France du XIX^e siècle*, nouvelle édition révisée et augmentée, Paris, Économica, coll. « Économies et sociétés contemporaines », 1998, 430 p.
- GUESLIN André, *L'État, l'économie et la société française, XIX^e - XX^e siècle*, Hachette, coll. « Carré Histoire », 1992, 250 p.
- GUGLIELMI Gilles J., « Les juristes, le service public et les entreprises publiques aux XIX^e-XX^e siècles », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52, n° 3, 2005, pp. 98-118.
- HACHEZ-LEROY Florence, « Louis Marlio, 1878-1952 », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, pp. 459-461.

- HAKIM Nader et MELLERAY Fabrice (dir.), *Le renouveau de la doctrine française. Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XX^e siècle*, Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2009, 330 p.
- HANLEY D.L., KERR A.P. et WAITES N.H., *Contemporary France. Politics and Society since 1945*, revised edition, London & New York, Routledge, 1984, 317 p.
- HARISMENDY Patrick, « Une encyclique chez les protestants ? (*Rerum Novarum*) », *Autres Temps. Cahiers d'éthique sociale et politique*, vol. 47, n° 1, 1995, pp. 46-62.
- HIRSCHMAN Albert O., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1991, 295 p.
- HOOCK Jochen, *Le problème de la réforme de l'État en France (1880-1935)*, Thèse pour le doctorat de recherche, mention « études politiques », sous la direction de Georges Lavau, FNSP, Paris, 1970, 184 p.
- HOOD Christopher, *The tools of government*, London, Macmillan, coll. « Public policy and politics », 1983, 178 p.
- HORNE Janet, *Le Musée social. Aux origines de l'État providence*, Paris, Belin, coll. « Histoire & Société », 2004, 384 p.
- IDENBURG Ph. J., « Henri Willem Methorst, 1868-1955 », *Revue de l'Institut international de statistique*, vol. 23, n° 1/3, 1955, pp. 140-142.
- IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine et POLLET Gilles, « Introduction. Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement », dans *Les sciences de gouvernement*, Paris, Économica, 2003, pp. 1-21.
- ISRAËL Liora, « La Résistance dans les milieux judiciaires. Action collective et identités professionnelles en temps de guerre », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 45, 2001, pp. 45-68.
- JACKSON Julian, *La France sous l'Occupation. 1940-1944*, Paris, Flammarion, coll. « Au fil de l'histoire », 2004, 853 p.
- JACKSON Julian, *The politics of depression in France, 1932-1936*, Cambridge & New York, Cambridge University Press, 2002, 303 p.
- GARRIGUES Jean, *La République des hommes d'affaires (1870-1900)*, Paris, Aubier, coll. « Histoires », 1998, 432 p.
- JEANNENEY Jean-Noël, *Leçon d'histoire pour une gauche au pouvoir. La faillite du Cartel, 1924-1928*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire », 1977, 155 p.
- JOLLY Jean (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français : notices biographiques sur les ministres, sénateurs et députés français de 1889 à 1940*, Paris, Presses Universitaires de France, 1960.
- JOLY Bertrand, *Nationalistes et conservateurs en France, 1885-1902*, Paris, Les Indes savantes, 2008, 390 p.
- JOLY Bertrand, « L'antirépublicanisme », dans Vincent DUCLERT et Christophe PROCHASSON (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, 2^e éd., Paris, Flammarion, 2007, pp. 95-99.
- JOLY Hervé (dir.), *Les comités d'organisation et l'économie dirigée du régime de Vichy*, Actes du colloque international tenu à Caen les 3 et 4 avril 2003, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, coll. « Seconde Guerre mondiale », n° 2, 2004, 322 p.
- JOLY Laurent, *L'antisémitisme de bureau. Enquête au cœur de la préfecture de police de Paris et du commissariat général aux questions juives (1940-1944)*, Paris, Grasset, 2011.

- JOLY Laurent, « L'administration de l'État français et le statut des Juifs du 2 juin 1941 », *Archives juives*, vol. 41, n° 1, 2008, pp. 25-40.
- JOLY Laurent, *Vichy dans la « solution finale ». Histoire du commissariat général aux questions juives (1941-1944)*, Grasset, 2006, 1014 p.
- JONES H. S., *The French State in Question. Public law and political argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, 231 p.
- JONES H. S., « Civil Rights for Civil Servants? The Ligue des Droits de L'Homme and the Problem of Trade Unionism in the French Public Services, c. 1905-1914 », *The Historical Journal*, vol. 31, n° 4, 1 Décembre 1988, pp. 899-920.
- JOVANOVIC Franck et GALL Philippe LE, « March to Numbers: The Statistical Style of Lucien March », *History of Political Economy*, vol. 33, Suppl 1, 2001, pp. 86-110.
- KALUSZYNSKI Martine et PAYRE Renaud, *Savoirs de gouvernement. Circulations, traductions, réceptions*, Paris, Économica, coll. « Politiques comparées », 2013, 192 p.
- KANG Zheng, « La Société de statistique de Paris au XIX^e siècle : un lieu de savoir social », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 134, n° 3, 1993, pp. 49-61.
- KANG Zheng, *Lieu de savoir social : la société de statistique de Paris au XIX^e siècle (1860-1910)*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de François Furet, EHESS, Paris, 1989, 589 p.
- KESLER Jean-François, *Le pire des systèmes... à l'exception de tous les autres. De l'énarchie, de la noblesse d'État et de la reproduction sociale*, Paris, Albin Michel, 2007, 229 p.
- KRUMEICH Gerd, « Marcel Sembat : socialiste et intellectuel », *Cahiers Jaurès*, n° 185, 2007, pp. 13-26.
- KUISEL Richard F., « L'américan way of life et les missions françaises de productivité », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, vol. 17, n° 1, 1988, pp. 21-38.
- KUISEL Richard F., *Le Capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1984, 23 cm. Bibliogr. p. 461-466. Index., 476 p.
- LACROIX Bernard, *Durkheim et le politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1981, 324 p.
- LACROIX Bernard, « La vocation originelle d'Emile Durkheim », *Revue française de sociologie*, vol. 17, n° 2, 1976, pp. 213-245.
- LACROIX-RIZ Annie, *Le choix de Marianne : les relations franco-américaines de 1944 à 1948*, Paris, Messidor - Éditions sociales, 1986, 222 p.
- LACROIX-RIZ Annie, *La CGT de la libération à la scission de 1944-1947*, Paris, Éditions sociales, coll. « Terrains », 1983, 396 p.
- LADURIE Emmanuel Le Roy, *L'historien, le chiffre et le texte*, Fayard, 1997, 506 p.
- LADURIE Emmanuel Le Roy, « Une histoire sérielle du livre 1452-1970 », *Histoire, économie et société*, vol. 14, n° 1, 1995, pp. 3-24.
- LAFFONT Jean-Jacques et MARTIMORT David, *The theory of incentives. The principal-agent model*, Princeton, Princeton University Press, 2002, 421 p.
- LAGUERRE Bernard, « Les dénaturisés de Vichy (1940-1944) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 20, Décembre 1988, pp. 3-15.
- LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 370 p.
- LAUB Thomas J., *After the Fall. German Policy in Occupied France, 1940-1944*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 330 p.

- LAUBADÈRE André de, « Le doyen Maurice Hauriou et Léon Duguit », dans *La pensée du doyen Maurice Hauriou et son influence. Journées Hauriou, Toulouse, mars 1968*, Paris, Pédone, coll. « Philosophie comparée du droit et de l'État », 1969, pp. 211-228.
- LECLERCQ Yves, « Les transferts financiers. État-compagnies privées de chemin de fer d'intérêt général (1833-1908) », *Revue économique*, vol. 33, n° 5, 1982, pp. 896-924.
- LEGENDRE Pierre, *Trésor historique de l'État en France : l'Administration classique*, Paris, Fayard, coll. « Les Savoirs », 1992, 638 p.
- LEHMANN Paul-Jacques, *Léon Say ou le Libéralisme assumé*, Paris, Les Belles Lettres, coll. « Penseurs de la liberté », 2010, 268 p.
- LEIMGRUBER Matthieu, *Taylorisme et management en Suisse romande, 1917-1950*, Lausanne, Antipodes, coll. « Histoire et société contemporaines », 2001, 184 p.
- LEMERCIER Claire (dir.), « Guerre et statistiques », *Histoire & mesure*, XXII, n° 1, 2007, pp. 3-121.
- LEMERCIER Claire et ZALC Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2008, 128 p.
- LENOIR Rémi, *Généalogie de la morale familiale*, Paris, Le Seuil, coll. « Liber », 2003, 587 p.
- LEPETIT Bernard, « Propositions pour une pratique restreinte de l'interdisciplinarité », *Revue de synthèse*, vol. 111, n° 3, 1990, pp. 331-338. [Repris dans *Carnets de croquis*, Paris, Albin Michel, 1999]
- LEPETIT Bernard, *Carnet de croquis. Sur la connaissance historique*, Paris, Albin Michel, coll. « Bibliothèque Histoire », 1999, 316 p.
- LEPETIT Bernard, « L'histoire quantitative : deux ou trois choses que je sais d'elle », *Histoire & Mesure*, IV, n° 3-4, 1989, pp. 191-199.
- LESPINET-MORET Isabelle, *L'Office du Travail (1891-1914). La République et la réforme sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Pour une histoire du travail », 2007, 371 p.
- LE ROY LADURIE Emmanuel, *Le territoire de l'historien*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1973, 542 p.
- LETTÉ Michel, « Le rapport d'Étienne Clémentel (1919). L'avènement administratif des technocrates et de la rationalisation », *Documents pour l'histoire des techniques. Nouvelle série*, n° 20, 1 Décembre 2011, pp. 167-195.
- LOCHAK Danièle, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », dans CURAPP (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, pp. 252-285.
- LOCHAK Danièle, « Conclusion : les usages du savoir juridique », dans C.U.R.A.P.P. (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Publications du Curapp », 1989, pp. 327-330.
- LUCAS BARRUSSE Virginie DE, *Les familles nombreuses. Une question démographique, un enjeu politique. France (1880-1940)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Histoire », 2008, 341 p.
- LUCAS BARRUSSE Virginie DE, « Des liaisons avantageuses : l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française et les fonctionnaires (1890-1914) », *Annales de démographie historique*, vol. 116, n° 2, 2008, pp. 255-280.
- LUTFALLA Michel, « L'œuvre économique de Maurice Bourguin », *Revue économique*, vol. 17, n° 4, 1966, pp. 640-670.

- MAITRON Jean, *Le mouvement anarchiste en France*, t. 1 : *des origines à 1914*, Paris, éd. François MASpero, coll. « Fondations », 1975, 490 p.
- MAITRON Jean, « Georges Deherme (1870-1937) », dans *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier*, version numérique « Maitron-en-ligne ». En ligne : http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?page=article_long&id_article=108756
- MALINVAUD Edmond, « René Roy, 1894-1977 », *Journal de la Société de statistique de Paris*, vol. 120, n° 1, 1979, pp. 2-8.
- MARCEL Bruno et TAÏEB Jacques, *Les grandes crises, 1873-1929-1973*, 8^e édition, Paris, Armand Colin, coll. « Cours Économie », 2008, 254 p.
- MARCHAND Olivier et THÉLOT Claude, *Deux siècles de travail en France*, Institut national de la statistique et des études économiques, 1991, 220 p.
- MARCZEWSKI Jean, *Introduction à l'histoire quantitative*, Genève, Droz, 1965.
- MARGAIRAZ Michel, « Les politiques économiques sous et de Vichy », *Histoire@Politique*, n° 9, Décembre 2009.
- MARGAIRAZ Michel, « L'histoire de l'économie, de la politique et du droit de et sous Vichy », dans Bernard DURAND, Jean-Pierre LE CROM et Alessandro SOMMA (dir.), *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, coll. « Das Europa der Diktatur », n° 13, 2006, pp. 1-9.
- MARGAIRAZ Michel, « Les services publics économiques entre experts et praticiens gouvernants dans le premier XX^e siècle : d'une configuration historique à l'autre », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52, n° 3, 2005, pp. 132-165.
- MARGAIRAZ Michel, « L'État et la décision économique : contraintes, convergences, résistances », dans Jean-Pierre AZÉMA et François BÉDARIDA (dir.), *Le régime de Vichy et les Français*, Paris, Fayard, coll. « Pour une histoire du XXe siècle », 1992, pp. 329-344.
- MARGAIRAZ Michel, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*, Paris, CHEFF, coll. « Études générales », 1991, 1456 p.
- MARGAIRAZ Michel et TARTAKOWSKY Danielle (dir.), *Le syndicalisme dans la France occupée*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Histoire », 2008, 508 p.
- MARIETTI Pascal-Gaston, *La statistique générale en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 1949, 249 p.
- MARIOT Nicolas et OLIVERA Philippe, « Histoire politique en France », dans Christian DELACROIX, François DOSSE, Patrick GARCIA et Nicolas OFFENSTADT (dir.), *Historiographies. Concepts et débats*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Histoire », 2010, pp. 399-411.
- MARTIN Thierry (dir.), *Arithmétique politique dans la France du XVIII^e siècle*, Paris, INED, coll. « Classiques de l'économie et de la population. Études et enquêtes historiques », 2003, 596 p.
- MARTINEZ Gilles, « Joseph Barthélemy et la crise de la démocratie libérale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 59, Septembre 1998, pp. 28-47.
- MAYEUR Françoise, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, t. 3 : *De la Révolution à l'École républicaine*, Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2004, 777 p.
- MAYEUR Jean-Marie, *La vie politique sous la Troisième République, 1870-1940*, Paris, Le Seuil, coll. « Points Histoire », 1984, 445 p.
- MAYEUR Jean-Marie, *Les débuts de la III^e République, 1871-1899*, Paris, Le Seuil, coll. « Nouvelle Histoire de la France contemporaine », n° 10, 1973, 258 p.
- MAZON Brigitte, *Aux origines de l'École des hautes études en sciences sociales. Le rôle du mécénat américain (1920-1960)*, Paris, Cerf, 1988, 190 p.

- MÉCHOULAN Éric, « Le pouvoir face aux grèves "insurrectionnelles" de novembre et de décembre », dans Serge BERSTEIN et Pierre MILZA (dir.), *L'année 1947*, Paris, Presses de Sciences po, 2000, pp. 389-408.
- MELLERAY Fabrice, « Léon Duguit. L'État détrôné », dans Nader HAKIM et Fabrice MELLERAY (dir.), *Le renouveau de la doctrine française. Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XX^e siècle*, Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2009, pp. 215-262.
- MERGER Michèle (dir.), « Les transports terrestres en France (XIX^e et XX^e siècles) », *Histoire, économie et société*, vol. 9, n^o 1, 1990, pp. 1-168.
- MESPOULET Martine, *Construire le socialisme par les chiffres. Enquêtes et recensements en URSS de 1917 à 1991*, Paris, INED, coll. « Classiques de l'économie et de la population. Études et enquêtes historiques », 2008, 236 p.
- MEYER Jean, *Le poids de l'État*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Histoires », 1983, 304 p.
- MEYER Jean, TARRADE Jean, REY-GOLDZEIGUER Annie et THOBIE Jacques, *Histoire de la France coloniale*, t. 1 : *des origines à 1914*, Paris, Armand Colin, 1991, 846 p.
- MILLS Charles Wright, *L'imagination sociologique*, Paris, la Découverte, 2006, [1^e éd. originale 1961 ; 1^e éd. français, Maspero 1967], 229 p.
- MILWARD Alan S., *War, Economy and Society, 1939-1945*, Berkeley, University of California Press, coll. « History of the World Economy in the Twentieth Century », n^o 5, 1977, 424 p.
- MILWARD Alan S., *New Order and the French Economy*, Oxford, Clarendon Press & Oxford University Press, 1970, 332 p.
- MINARD Philippe, [texte sans titre] dans Emmanuel LAURENTIN (dir.), *À quoi sert l'histoire aujourd'hui ?*, Paris, Belin, coll. « La fabrique de l'histoire », 2010, pp. 168-171.
- MIOCHE Philippe, *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration, 1941-1947*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1987, 323 p.
- MOLLIER Jean-Yves, « La fabrique éditoriale », *Cahiers Jaurès*, n^o 163-164, 2002, pp. 11-31.
- MONIER Frédéric, « Cartel des gauches et gouvernements radicaux (1924-1926 et 1932-1934) », dans Jean-Jacques BECKER et Gilles CANDAR (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 2, XX^e siècle : à l'épreuve du pouvoir*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 227-237.
- MONIER Frédéric, *Les années 20*, Paris, Le livre de poche, coll. « La France contemporaine. Références Histoire », 1999, 217 p.
- MONNET François, *Refaire la République: André Tardieu, une dérive réactionnaire (1876-1945)*, Paris, Fayard, coll. « Pour une histoire du XX^e siècle », 1993, 638 p.
- MONTES Jean-François, « L'office national des anciens combattants et victimes de guerre. Création et action durant l'entre-deux-guerres », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n^o 205, 2002, pp. 71-83.
- MONTRICHER Nicole de, « Le comité d'enquête de 1989 à 2001 : conserver une compétence interministérielle », *Revue française d'administration publique*, Hors-série, n^o 5, 2007, pp. 63-80.
- MOORE Barrington, *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, Maspero, coll. « Les Textes à l'appui », 1969, 431 p.
- MOUNIER-KUHN Pierre-Éric, *L'informatique en France de la Seconde Guerre mondiale au Plan Calcul. L'émergence d'une science*, Presses Universitaires Paris-Sorbonne, 2010, 720 p.
- MOURÉ Kenneth, « Poincaré avait-il besoin de connaissances économiques pour sauver le franc ? », *Histoire@Politique*, n^o 16, 2012.

- MOURÉ Kenneth, *The Gold Standard Illusion. France, the Bank of France, and the International Gold Standard, 1914-1939*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 297 p.
- MOURÉ Kenneth, *La politique du franc Poincaré (1926-1936)*, Paris, Albin Michel, coll. « Mission historique de la Banque de France », 1998, 554 p.
- MOUTET Aimée, *Les logiques de l'entreprise. La rationalisation dans l'industrie française de l'entre-deux-guerres*, Paris, Éd. de l'EHESS, coll. « Civilisations et sociétés », 1997, 495 p.
- MUSSO Pierre, « Aux origines de "l'autonomie" des télécommunications françaises, la loi de 1923 », *Réseaux*, vol. 12, n° 66, 1994, pp. 99-117.
- NAQUET Emmanuel, « L'historiographie récente de l'affaire Dreyfus (2006-2009). À propos de quelques parutions (suite) », *Revue historique*, n° 656, 2010, pp. 933-957.
- NAQUET Emmanuel, « L'historiographie récente de l'affaire Dreyfus (2005-2006). À propos de quelques parutions », *Revue historique*, n° 642, 2007, pp. 369-378.
- NAQUET Emmanuel, « Ligue des Droits de l'homme, syndicalisme et syndicats dans le premier XX^e siècle », dans Danielle TARTAKOWSKY et Françoise TÉTARD (dir.), *Syndicats et Associations. Concurrence ou complémentarité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Histoire », 2006, pp. 371-380.
- NICOLET Claude, *L'idée républicaine en France (1789-1924). Essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 1994, 528 p.
- NIZARD Lucien, « Esquisse d'un modèle de l'administration comme acteur politique », dans Jean-Louis QUERMONNE et Francis de BAECQUE (dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, coll. « Références », 1982, pp. 303-327.
- NOIRIEL Gérard, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2006, 121 p.
- NOIRIEL Gérard, *Le creuset français. Histoire de l'immigration (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Le Seuil, coll. « Point Histoire », 2006, [Première édition dans la collection « L'Univers historique », 1988], 447 p.
- NOIRIEL Gérard, *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Histoire », 2005, [Première édition : Belin, « Socio-histoires », 2001], 590 p.
- NOIRIEL Gérard, « Une histoire sociale du politique est-elle possible ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 24, 1989, pp. 81-96.
- NOIRIEL Gérard, *Longwy : immigrés et prolétaires (1880-1980)*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Pratiques théoriques », 1984, 396 p.
- NORD Philip, *France's New Deal: From the Thirties to the Postwar Era*, Princeton University Press, 2010, 475 p.
- NORD Philip, « Réform, Conservation and Adoption : Sciences Po, from the Popular Front to the Liberation », dans Sudir HAZAREESINGH (dir.), *The Jacobin Legacy in Modern France. Essays in Honour of Vincent Wright*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 115-164.
- OGER Benoît, « Les mutations de La Poste de 1792 à 1990, entre ruptures et continuités », *Flux*, vol. 16, n° 42, 2000, pp. 7-21.
- ORMESSON Wladimir D', « Combien y a-t-il de fonctionnaires en France ? », *Le Figaro*, 7 janvier 1942,.
- ORSONI Gilbert, « Pierre Mendès France, le budget et la fiscalité », dans Michel MARGAIRAZ (dir.), *Pierre Mendès France et l'économie. Pensée et action*, actes du colloque organisé par l'Institut Pierre Mendès France à l'Assemblée nationale les 11 et 12 janvier 1988, Paris, Odile Jacob, 1989, pp. 419-422.

- OZOUF Mona, *L'École, l'Église et la République : 1871-1914*, Paris, Le Seuil, coll. « Point Histoire », 2007, 259 p.
- OZOUF Mona, OZOUF Jacques, AUBERT Véronique et STEINDECKER Claire, *La république des instituteurs*, Paris, Gallimard & Le Seuil, coll. « Hautes études », 1992, 390 p.
- PALSKY Gilles, *Des chiffres et des cartes. La cartographie quantitative au XIX^e siècle*, Paris, CTHS, coll. « Mémoires de la section de géographie physique et humaine », 1996, 331 p.
- PASSERON Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique : un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, coll. « L'Évolution de l'humanité », 2006, [1^e éd. Nathan, 1991], 666 p.
- PATRIARCA Silvana, *Numbers and nationhood. Writing statistics in nineteenth-century Italy*, Cambridge & New York, Cambridge University Press, coll. « Cambridge studies in Italian history and culture », 1996, carte. 24 cm. Bibliogr. p. 243-270. Index., 280 p.
- PAXTON Robert O., *La France de Vichy, 1940-1944*, Édition revue et mise à jour par l'auteur., Paris, Le Seuil, coll. « Point Histoire », 1997, [1^e édition originale en 1972], 478 p.
- PAYRE Renaud, « L'État vu d'en haut : la réforme de l'État au sein des espaces internationaux de la science administrative dans l'entre-deux-guerres », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, pp. 651-666.
- PAYRE Renaud et POLLET Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2013, 125 p.
- PEAUCELLE Jean-Louis, « Henri Fayol, 1841-1925 », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, pp. 279-281.
- PEAUCELLE Jean-Louis, « À la fin du XIX^e siècle, l'adoption de la mécanographie est-elle rationnelle ? », *Gérer et comprendre*, n° 77, Septembre 2004, pp. 60-75.
- PEAUCELLE Jean-Louis, « Henri Fayol et la recherche-action », *Gérer et comprendre*, n° 62, Décembre 2000, pp. 73-86.
- PELLETIER Denis, « À propos de Rerum novarum. Écriture, contenu et réception d'une encyclique », Actes du colloque international, Rome, 18-20 avril 1991, Rome, École française de Rome, 1997 », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 60, 1998, pp. 151-152.
- PENISSAT Étienne, « Mesure des conflits, conflits de mesure. Retour sur l'histoire des outils de quantification des grèves », *Politix*, n° 86, 2009, pp. 51-72.
- PERROT Jean-Claude, *Une histoire intellectuelle de l'économie politique (XVII^e-XVIII^e siècle)*, Paris, Éd. de l'EHESS, coll. « Civilisations et sociétés », 1992, 496 p.
- PIAZZA Pierre, *Histoire de la carte nationale d'identité*, Paris, Odile Jacob, coll. « Histoire », 2004, 462 p.
- PISIER-KOUCHNER Évelyne, « Perspective sociologique et théorie de l'État. Remarques à propos d'un article de Pierre Birnbaum », *Revue française de sociologie*, vol. 18, n° 2, 1977, pp. 317-330.
- PRÉVOTAT Jacques, *L'Action française*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2004, 128 p.
- PROCACCI Giovanna, *Gouverner la misère. La question sociale en France, 1789-1848*, Paris, Le Seuil, coll. « L'univers historique », 1999, 361 p.
- PROCHASSON Christophe, *François Furet. Les chemins de la mélancolie*, Paris, Stock, coll. « Biographies », 2013, 661 p.
- PROCHASSON Christophe, *L'empire des émotions. Les historiens dans la mêlée*, Paris, Demopolis, 2008, 253 p.

- PROST Antoine, *Vocabulaire des proclamations électorales de 1881, 1885 et 1889*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Publications de la Sorbonne. Travaux du Centre de recherches sur l'histoire du XIX^e siècle », 1974, ill. 24 cm. Bibliogr. p. 173 à 175. Index. Br.: 95 F., 196 p.
- PROST Antoine, *Histoire de l'enseignement en France, 1800-1967*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 1968, 524 p.
- QUARRÉ Dominique, *Annales statistiques de la fonction publique, 1945-1969-1989* INSEE Résultats n°169-170, Emploi-Revenus n°28-29, Paris, INSEE, 1992, 323 p.
- QUARRÉ Dominique, « Emploi et rémunération dans la fonction publique », dans Joëlle AFFICHARD (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, t. 2 : *matériaux*, Paris, Économica & INSEE, 1987, pp. 191-209.
- QUARRÉ Dominique et BADEYAN Gérard, « Résultats complets du recensement des agents de l'État en 1975 », *Économie et statistique*, n° 104, 1978, pp. 35-42.
- QUARRÉ Dominique et MINCZELÈS Alain, « Les agents de l'État en 1976 », *Économie et statistique*, n° 125, 1980, pp. 23-44.
- QUENNOUËLLE-CORRE Laure, « Dette publique et problèmes de capitaux au XX^e siècle : le poids de l'État dans le système financier français », dans *La dette publique dans l'histoire*, Journées du Centre de recherches historiques, 26-18 novembre 2001, Paris, CHEFF, coll. « Animation de la recherche », 2006, pp. 445-471.
- QUENNOUËLLE-CORRE Laure, *La direction du Trésor, 1947-1967. L'État-banquier et la croissance*, Paris, CHEFF, coll. « Études générales », 2000, 693 p.
- QUERMONNE Jean-Louis, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Le Seuil, coll. « Points Politique », 1991, 330 p.
- RABB Theodore K., « The Development of Quantification in Historical Research », *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 13, n° 4, 1 Avril 1983, pp. 591-601.
- RASMUSSEN Anne, *L'internationale scientifique (1890-1914)*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Jacques Julliard, EHESS, Paris, 1995, 816 p.
- REBÉRIOUX Madeleine, « Le socialisme français de 1871 à 1914 », dans Jacques DROZ (dir.), *Histoire générale du socialisme*, t. 2 : *1875-1918*, 2^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige », 1997, pp. 133-236.
- REBÉRIOUX Madeleine, « La Revue socialiste », *Cahiers Georges Sorel*, n° 5, 1987, pp. 15-38.
- REBÉRIOUX Madeleine, *La République radicale ? 1898-1914*, Paris, Le Seuil, coll. « Nouvelle histoire de la France contemporaine », 1975, 259 p.
- REFAIT Michel, *Le secteur public en France*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 1997, 125 p.
- REID Donald, « Genèse du fayolisme », *Sociologie du Travail*, n° 1, 1986, pp. 75-93.
- RÉMOND René (dir.), *Pour une histoire politique*, Paris, Le Seuil, coll. « L'univers historique », 1988, 399 p.
- RENARD Didier, « Logiques politiques et logiques de programme d'action : la création des administrations sociales sous la III^e République », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 1 Décembre 2001, pp. 33-39.
- RENARD Didier, « Un train peut en cacher un autre. La création du ministère du Travail et de la prévoyance sociale en 1906 », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, 2001, pp. 79-103.
- RENARD Didier, « Assistance publique et bienfaisance privée, 1885-1914 », *Politiques et management public*, vol. 5, n° 2, Juin 1987, pp. 107-128.

- REVEL Jacques, « Histoire et sciences sociales : les paradigmes des Annales », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 34, n° 6, 1979, pp. 1360-1376.
- REY Alain (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, édition enrichie, Paris, Le Robert, 2006, 4304 p.
- RIALS Stéphane, « Le contrôle de l'État sur les chemins de fer (des origines à 1914) », dans *Administration et contrôle de l'économie, 1800-1914*, Genève, Droz, coll. « Hautes Études médiévales et modernes », 1985, pp. 73-121.
- RIALS Stéphane, *Administration et organisation, 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, coll. « Bibliothèque Beauchesne. Religions, société, politique », 1977, 271 p.
- RIBEILL Georges, « Aspects du développement du réseau ferré français sur la longue durée. L'approche historique », *Cahier du Groupe Réseaux*, n° 1, 1985, pp. 10-25.
- RICHOMME Paulette, *Une entreprise à l'épreuve de la Guerre et de l'Occupation. « La compagnie des machines Bull », 1939-1945*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction d'Alain Plessis, Université Paris X, Nanterre, 2007, 408 p.
- RIGGS Fred, « Introduction : Évolution sémantique du terme « bureaucratie » », *Revue internationale des sciences sociales*, XXXI, n° 4, 1979, pp. 605-627.
- RIVERO Jean, « Maurice Hauriou et le droit administratif », dans *La pensée du doyen Maurice Hauriou et son influence. Journées Hauriou, Toulouse, mars 1968*, Paris, Pédone, coll. « Philosophie comparée du droit et de l'État », 1969, pp. 141-155.
- ROMANO Joseph, « James Burnham en France : l'import-export de la "révolution managériale" après 1945 », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 2, 2003, pp. 257-275.
- ROSANVALLON Pierre, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, coll. « Points Histoire », 2004, 445 p.
- ROSANVALLON Pierre, *Pour une histoire conceptuelle du politique. Leçon inaugurale au Collège de France faite le jeudi 28 mars 2002*, Paris, Le Seuil, 2003, 61 p.
- ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, coll. « Folio Histoire », 2000, 591 p.
- ROSANVALLON Pierre, « Le politique », dans Jacques REVEL et Nathan WACHTEL (dir.), *Une école pour les sciences sociales. De la VIe section à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Paris, Éd. du Cerf & Éd. de l'EHESS, coll. « Sciences humaines et religions », 1996, pp. 299-311.
- ROSANVALLON Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, coll. « L'Univers historique », 1990, 369 p.
- ROSANVALLON Pierre, « La croissance de l'État comme problème », dans Jacques LE GOFF (dir.), *L'État et les pouvoirs*, Paris, Le Seuil, coll. « Histoire de la France », n° 2, 1989, pp. 491-512.
- ROSANVALLON Pierre, « Histoire des idées keynésiennes en France », *Revue française d'économie*, vol. 2, n° 4, 1987, pp. 22-56.
- ROSANVALLON Pierre, « Pour une histoire conceptuelle du politique (Note de Travail) », *Revue de synthèse*, vol. 107, n° 1-2, 1986, pp. 93-105.
- ROSENTAL Paul-André, « L'argument démographique. Population et histoire politique au 20^e siècle », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 95, 2007, pp. 3-14.
- ROSENTAL Paul-André, « Pour une histoire politique des populations », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 61, n° 1, 2006, pp. 7-29.

- ROSENTAL Paul-André, *L'intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob, coll. « Histoire », 2003, 367 p.
- ROSENTAL Paul-André et DEVINCK Jean-Claude, « Statistique et mort industrielle. La fabrication du nombre de victimes de la silicose dans les houillères en France de 1946 à nos jours », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 95, 2007, pp. 75-91.
- ROUBAN Luc, « Le nombre des fonctionnaires : le débat autour du fonctionnarisme (1877-1914) », *Revue française d'administration publique*, n° 135, 2011, pp. 583-599.
- ROUBAN Luc, « Réformer l'État : Henry Puget et la Fondation Alexis Carrel 1943-1946 », *La Revue administrative*, vol. 58, n° 344, Mars 2005, pp. 127-142.
- ROUBAN Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1996, 123 p.
- ROUILLET Antony, *Des habitations à bon marché, législation*, Paris, Guillaumin, 1889, 237 p.
- ROUQUET François, *Une épuration ordinaire (1944-1949). Petits et grands collaborateurs de l'administration française*, Paris, CNRS, 2011, 489 p.
- ROUQUET François, « Mon cher Collègue et Ami... ». *L'épuration des universitaires (1940-1953)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, 221 p.
- ROUQUET François, « L'épuration : histoire d'un chiffre, mémoire du nombre », dans Marc Olivier BARUCH (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, coll. « Pour une histoire du XX^e siècle », 2003, pp. 515-529.
- ROUSSELLIER Nicolas, *Vers une histoire de la loi. Du gouvernement de guerre au gouvernement de la Défaite : les transformations du pouvoir exécutif en France (1913-1940)*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Institut d'études politiques, Paris, 2006, 289 p.
- ROUSSELLIER Nicolas, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres », dans Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, coll. « L'Espace de l'histoire », 2000, pp. 109-126.
- ROUSSO Henry, « Vichy, le grand fossé », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 5, 1985, pp. 55-80.
- SADRAN Pierre, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politique », 1997, 157 p.
- SAINT-JUST Antoine-Louis de, « Rapport au nom du Comité de salut public sur le gouvernement, présenté à la Convention nationale le 19 du premier mois, l'an second de la République (10 octobre 1793) », *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Histoire », 2004, pp. 628-645.
- SALAI Robert et LUCIANI Jean, « Matériaux pour la naissance d'une institution : l'Office du travail (1890-1900) », *Genèses*, vol. 2, n° 1, 1990, pp. 83-108.
- SAUVY Alfred et HIRSCH Anita, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, vol. III, Paris, Économica, 1984, 476 p.
- SAVOYE Antoine, « Les paroles et les actes : les dirigeants de la Société d'économie sociale, 1883-1914 », dans Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, pp. 62-94.
- SCHNEIDER William H., *Quality and Quantity. The Quest for Biological Regeneration in Twentieth-Century France*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, coll. « Cambridge history of medicine », 1990.
- SCHOR Paul, *Compter et classer. Histoire des recensements américains*, Paris, Éd. de l'EHESS, 2009, 386 p.

- SCHUMANN Maurice, *Discours de réception à l'Académie française prononcé dans la séance publique le jeudi 30 janvier 1975*, Paris, Palais de l'Institut, 1975.
- SCHUMPETER Joseph A., *Histoire de l'analyse économique*, III : *L'âge de la science (de 1870 à J.M. Keynes)*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 1983, 710 p.
- SCHWEBER Libby, *Disciplining Statistics. Demography and Vital Statistics in France and England, 1830-1885*, Durham & London, Duke University Press, coll. « Politics, history and culture », 2006, 277 p.
- SCHWEBER Libby, « L'échec de la démographie en France au XIX^e siècle ? », *Genèses*, n° 29, 1997, pp. 5-28.
- SCHWEBER Libby, « L'histoire de la statistique, laboratoire pour la théorie sociale », *Revue française de sociologie*, vol. 37, n° 1, 1996, pp. 107-128.
- SIMONIN Anne, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité, 1771-1958*, Paris, Grasset, 2008, 766 p.
- SINÉ Alexandre, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Économica, coll. « Études politiques », 2006, 405 p.
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, « Le Comité central d'enquête jusqu'à la fin des années 1980 », *Revue française d'administration publique*, Hors-série, n° 5, 2007, pp. 45-61.
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, « L'institut technique des administrations publiques, entrepreneur militant de la productivité administrative (1947-1968) », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, pp. 711-719.
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, « Les grèves de fonctionnaires sous la IV^e République », *Revue française d'administration publique*, n° 108, 2003, pp. 533-542.
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire », *La revue administrative*, vol. 48, Janvier 1995, pp. 35-40.
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide, 1848-1948*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1989, 342 p.
- SKOCPOL Theda, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1995, 714 p.
- SKOCPOL Theda, *États et révolutions sociales : la révolution en France, en Russie et en Chine*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1985, [Première édition originale : Cambridge University Press, 1979], 486 p.
- SKOCPOL Theda (dir.), *Vision and Method in Historical Sociology*, New York, Cambridge University Press, 1984, 428 p.
- SPIRE Alexis, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005, 402 p.
- SPITZ Jean-Fabien, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, coll. « nrf essais », 2005, 526 p.
- STANZIANI Alessandro (dir.), *Dictionnaire historique de l'économie-droit, XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société - Recherches et travaux », 2007, 332 p.
- SWIERENGA Robert P., « Computers and American History: The Impact of the "New" Generation », *The Journal of American History*, vol. 60, n° 4, Mars 1974, pp. 1045-1070.
- TAPINOS Georges Photios, « Paul Leroy-Beaulieu et la question de la population. L'impératif démographique, limite du libéralisme économique », *Population*, vol. 54, n° 1, 1999, pp. 103-124.

- TAYLOR Michael W. (dir.), *Herbert Spencer and the Limits of the State. The Late Nineteenth-Century Debate Between Individualism and Collectivism*, Bristol, Thoemmes Press, coll. « Key Issues », 1996, 269 p.
- TAYLOR Michael W., *Men Versus the State: Herbert Spencer and Late Victorian Individualism*, Oxford, Oxford University Press, coll. « Oxford Historical Monographs », 1992, 292 p.
- TERTRAIS Hugues, « Le rétablissement de la souveraineté financière de la France en Indochine », dans Michel MARGAIRAZ (dir.), *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*, Actes de la journée d'études tenues à Bercy le 25 février 2003, Paris, CHEFF, coll. « Animation de la recherche », 2005, pp. 35-50.
- TERTRAIS Hugues, *La piastre et le fusil. Le coût de la guerre d'Indochine, 1945-1954*, Paris, CHEFF, coll. « Études générales », 2002, 634 p.
- TERTRAIS Hugues, « Le poids financier de la guerre d'Indochine », dans Maurice VAÏSSE et Alain BIZARD (dir.), *L'Armée française dans la guerre d'Indochine (1946-1954): adaptation ou inadaptation ?* Actes du colloque des 30 novembre et 1^{er} décembre 1998, Bruxelles, Éditions Complexe, 2000,.
- THEBAUD Françoise, « 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*, vol. 32, n° 2, 1985, pp. 276-346.
- THÉRET Bruno, « Les dépenses d'enseignement et d'assistance en France au XIX^e siècle : une réévaluation de la rupture républicaine », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 46, n° 6, Décembre 1991, pp. 1335-1374.
- THÉRET Bruno, « À propos du rôle de l'État dans la mise en œuvre des infrastructures de transport et de communication en France de 1815 à 1939 », *Histoire & Mesure*, vol. 10, n° 1, 1995, pp. 149-197.
- THÉRET Bruno, *Croissance et crises de l'État : essai sur l'économie de l'État français depuis l'ancien régime jusqu'à la crise des années 1930*, Paris, Éd. de l'IRIS, 1990, 1111 p.
- THOENIG Jean-Claude, « Pour une approche analytique de la modernisation administrative », *Revue française de science politique*, vol. 37, n° 4, 1987, pp. 526-538.
- THUILLIER Guy, *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Paris, CHEFF, coll. « Mémoire », 2004, 269 p.
- THUILLIER Guy, « Annexes », *La revue administrative*, vol. 48, Janvier 1995, pp. 103-123.
- THUILLIER Guy, *Les pensions de retraite des fonctionnaires au XIX^e siècle*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1994, 305 p.
- THUILLIER Guy, « Chef de bureau et romancier par Henri Chardon (1913) », *La revue administrative*, vol. 46, n° 271, Janvier 1993, pp. 15-23.
- THUILLIER Guy, *La bureaucratie en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Économica, coll. « Histoire », 1987, 737 p.
- THUILLIER Guy, « L'administration en 1893 : Victor Turquan », dans *La bureaucratie en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Économica, coll. « Histoire », 1987, pp. 689-701.
- THUILLIER Guy, « La révolution féminine des bureaux (1900-1940) », dans *La bureaucratie en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Économica, coll. « Histoire », 1987, pp. 549-576.
- THUILLIER Guy, « La commission de révision des services administratifs (1871-1874) », dans *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, Droz, 1980, pp. 316-333.
- THUILLIER Guy, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, Droz, 1980, 672 p.

- THUILLIER Guy, « Un fonctionnaire syndicaliste et pacifiste Georges Demartial (1861-1945) », *La revue administrative*, vol. 29, n° 172, Juillet 1976, pp. 355-364.
- THUILLIER Guy, « Pour une histoire de la notation administrative : La communication du dossier et l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 », *La revue administrative*, vol. 28, n° 167, Septembre 1975, pp. 454-468.
- THUILLIER Guy, « Pour une histoire de la presse administrative (1869-1914) », *La revue administrative*, vol. 28, n° 164, Mars 1975, pp. 128-140.
- THUILLIER Guy, « Comment le syndicaliste Émile Pouget voyait en 1909 la fin de l'État », *La revue administrative*, vol. 26, n° 155, Septembre 1973, pp. 489-496.
- THUILLIER Guy, « Aux origines du syndicalisme des fonctionnaires. La presse administrative en 1848-1849 », *La revue administrative*, vol. 22, n° 130, Juillet 1969, pp. 432-443.
- THUILLIER Guy et TULARD Jean, *Histoire de l'administration française*, (2^e éd.), Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 1994, [Première édition : 1984], 124 p.
- TIANO André, *Le Traitement des fonctionnaires et leur détermination (1930-1957)*, Paris, M.-Th. Génin, 1957, 554 p.
- TOCQUEVILLE Alexis de, *L'ancien régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Histoire », 1967, 386 p.
- TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, 5^e éd. revue et corrigée, t. 4, Paris, Pagnerre, 1848, 389 p.
- TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 2000, 574 p.
- TOPALOV Christian, « Patronages », dans *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, pp. 357-396.
- TOPALOV Christian, « Les "réformateurs" et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche », dans *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, pp. 11-58.
- TOPALOV Christian, "Nouvelles spécialités", dans *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, pp. 419-459.
- TOPALOV Christian, « Une révolution dans les représentations du travail. L'émergence de la catégorie statistique de "population active" au XIX^e siècle en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 40, n° 3, 1999, pp. 445-473.
- TOPALOV Christian, « L'individu comme convention. Le cas des statistiques professionnelles du XIX^e siècle en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Genèses*, n° 31, 1998, pp. 48-75.
- TOPALOV Christian, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, coll. « L'évolution de l'humanité », 1994, 626 p.
- TOUCHELAY Béatrice, *L'État et l'entreprise. Une histoire de la normalisation comptable et fiscale à la française*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, 383 p.
- TOUCHELAY Béatrice, « L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale », *Les cahiers du comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*, numéro spécial, n° 10, Novembre 2008, pp. 1-118.
- TOUCHELAY Béatrice, *L'INSEE des origines à 1961 : évolution et relation avec la réalité économique, politique et sociale*, Thèse de doctorat en histoire économique, sous la direction d'Albert Broder, Université Paris XII, Paris, 1993, 741 p.

- TOURNÈS Ludovic, *Sciences de l'homme et politique. Les fondations philanthropiques américaines en France au XX^e siècle*, Paris, Classiques Garnier, coll. « Bibliothèque des sciences sociales », 2011, 412 p.
- TREMPÉ Rolande, « Jaurès, l'État, la réforme et la révolution », *Jean Jaurès Cahiers trimestriels*, n° 150, 1999, pp. 5-18.
- TRIGEAUD Jean-Marc, « Théorie de l'État et réalisme sociologique dans la pensée de Duguit et Hauriou », dans Simone GOYARD-FABRE (dir.), *L'État au XX^e siècle. Regards sur la pensée juridique et politique du monde occidental*, Paris, Vrin, coll. « Histoire des idées et des doctrines », 2004, pp. 19-34.
- TROPER Michel, « La doctrine et le positivisme (à propos d'un article de Danièle Lochak) », dans CURAPP (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, pp. 286-292.
- ULLA QUIBEN Xose, *Émile Pouget. La plume rouge et noire du Père Peinard*, Saint Georges d'Oléron, Éditions libertaires, 2006, 396 p.
- VANLAER Maurice, « L'État chef d'entreprise », *Revue catholique des institutions et du droit*, vol. 61, Avril 1923, pp. 130-143.
- VAN-LEMESLE Lucette LE, *Le Juste ou le Riche. L'enseignement de l'économie politique, 1815-1950*, Paris, CHEFF, coll. « Études générales », 2004, 787 p.
- VANOLI André, *Une histoire de la comptabilité nationale*, Paris, La Découverte, coll. « Manuels Repères », 2002, 656 p.
- VERLEY Patrick, *Nouvelle histoire économique de la France contemporaine*, t. 2 : *L'industrialisation, 1830-1914*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1995, 128 p.
- VESENTINI Frédéric, « Introduction [dossier : Déviance, justice et statistiques] », *Histoire & mesure*, vol. 22, n° 2, Décembre 2007, pp. 3-11.
- VIET Vincent, « La politique de la main d'œuvre : un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la prévoyance sociale (1914-1950) ? », dans Alain CHATRIOT, Odile JOIN-LAMBERT et Vincent VIET (dir.), *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Pour une histoire du travail », 2006, pp. 181-202.
- VIET Vincent, « Cent ans de relations sociales : un fil d'Ariane pour une histoire du ministère du Travail ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, 2001, pp. 105-119.
- VILLA Pierre, *Une analyse macroéconomique de la France au XX^e siècle*, Paris, CNRS Éditions, coll. « Monographies d'économétrie », 1993, 501 p.
- VINEN Richard, *Bourgeois Politics in France, 1945-1951*, Cambridge University Press, 1995, 314 p.
- VOLLE Michel, *Histoire de la statistique industrielle*, Paris, Économica, 1982, 303 p.
- VOLLE Michel, *Le métier de statisticien*, Paris, Hachette Littérature, coll. « L'esprit critique », 1980, 299 p.
- VOLLE Michel, « Naissance de la statistique industrielle en France », dans *Pour une histoire de la statistique*, t. 1 : *contributions*, Paris, Économica & INSEE, 1977, pp. 327-365.
- WALL Irwin M., *L'influence américaine sur la politique française, 1945-1954*, Paris, Balland, 1989, 520 p.
- WEBER Florence (dir.), « Histoire et statistiques. Questions sur l'anachronisme des séries longues », *Genèses*, vol. 9, n° 1, 1992, pp. 90-119.
- WEBER Max, *Économie et société*, t. 1 : *Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1995, 410 p.

WEBER Max, *Sociologie du droit*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Recherches politiques, ISSN 0290-3377 », 1986, 242 p.

WEEXSTEEN Antoine, « La CEGOS », dans Jean-Claude DAUMAS, Alain CHATRIOT, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, pp. 1103-1105.

WEEXSTEEN Antoine, *Le conseil aux entreprises et à l'état en France : le rôle de Jean Milhaud (1898-1991) dans la CEGOS et à l'ITAP*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Patrick Fridenson, EHESS, Paris, 1999.

WEIL Patrick, *Qu'est-ce qu'un français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002, 401 p.

WISHNIA Judith, *The Proletarianizing of the Fonctionnaires. Civil Service Workers and the Labor Movement Under the Third Republic*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1990, 394 p.

ZELDIN Theodore, *Histoire des passions françaises (1848-1945)*, t. 1 : *Ambition et amour*, Paris, Payot & Rivages, coll. « Petite bibliothèque Payot », 2003, 540 p.

1906 René Viviani, *1^{er} ministre du Travail et de la prévoyance sociale : l'émergence du droit du travail à la Belle Époque*, Cahier n°8 du groupe régional d'Ile de France du CHATEFP. Actes de la Conférence débat du 15 novembre 2011 au ministère du Travail, de l'emploi et de la santé, Aubervilliers, Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (Direccte), 2012, 40 p.

Cinquante ans d'histoire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, 1945-1995, Paris, DGAFP, 1995, 80 p.

Le gouvernement de Vichy, 1940-1942, Actes du colloque des 6 et 7 mars 1970, Paris, FNSP & Armand Colin, coll. « Travaux et recherches de science politique », n° 18, 1972, 372 p.

Index des noms de personnes

A

- Abelin, Pierre 611
Affichard, Joëlle..... 15, 34, 642, 644
Agulhon, Maurice..... 57, 58, 141
Albrow, Martin..... 52
Alibert, Raphaël..... 417
Allen, Howard 31
Amet, Albert..... 386
Amiel, Olivier..... 167, 171
André, Christine 18, 57
André, Louis 201
Antonini, Bruno..... 164
Arabeyre, Patrick..... 169, 351
Ardant, Gabriel 43, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514,
515, 516, 518, 521, 540, 558, 559, 566, 601, 603,
604, 679, 688, 809, 826
Armatte, Michel 111, 121, 122, 130, 249
Arnaud, André-Jean 28
Aron, Raymond 21, 418, 438, 586, 597
Asselain, Jean-Charles 31, 266
Assoun, Paul-Laurent 158
Aubriot, Paul 315
Auby, Jean-Bernard 531
Auby, Jean-Marie 531
Audard, Catherine 79
Audren, Frédéric 82, 173
Auriol, Vincent 319, 347, 563, 567, 568
Auzias-Turenne, Charles..... 294
Avenel, Georges d' 59, 64
Azéma, Jean-Pierre 426, 452, 470, 471, 481, 482, 483,
484, 485, 486, 487, 488, 497
Azimi, Vida 93, 150, 151, 226, 247
- ### B
- Bachelet, Frank 28
Bachrach, Susan 150, 151
Badie, Bertrand 26
Bakounine, Mikhaïl Aleksandrovitch 89
Ballue, Arthur 97, 99, 148
Bancaud, Alain 421, 422, 577, 580, 582
Barangé, Charles 567, 684
Bardet, Fabrice..... 633, 635, 636, 638, 639, 643
Bardoux, Jacques..... 291, 292, 385
Barès, Charles..... 317, 338
Barodet, Désiré 101
Barroux, Rémi 8
Barthe, Marcel 93, 94
Barthélemy, Joseph..... 379, 463
Barthou, Louis..... 222, 224, 225, 228
Baruch, Marc Olivier 19, 22, 23, 24, 25, 40, 88, 89, 93,
279, 280, 281, 285, 287, 288, 289, 308, 355, 368,
379, 380, 381, 397, 398, 400, 403, 411, 414, 416,
417, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 433, 434,
441, 442, 445, 446, 448, 449, 452, 453, 454, 456,
458, 459, 460, 461, 462, 464, 466, 467, 468, 469,
470, 472, 478, 479, 480, 499, 503, 572, 573, 576,
577, 580, 582, 584, 586, 587, 669, 806
Bastiat, Frédéric 53, 83, 106
Baudin, Pierre 203
Baudouï, Rémi..... 368
Beaud, Olivier..... 221
Beaupré, Nicolas 275, 277, 279, 286, 287, 506
Beauquier, Charles..... 65, 66, 67, 68, 71, 72, 87, 204,
216, 217, 260
Beccia, Alain..... 190, 192, 193, 197, 198, 200
Becker, Jean-Jacques ... 62, 65, 88, 286, 287, 347, 592
Bédarida, François..... 470, 471
Béjin, André 192
Bellescize, Diane de..... 508, 572, 576
Beltran, Alain 32
Bérard, Alexandre 248
Berger, Suzanne 57
Bergère, Marc 576, 582
Berlière, Jean-Marc..... 432, 433, 580
Bernard, Charles 315, 334
Bernard, Jean 193, 197
Berstein, Serge 22, 65, 286, 287, 615
Berthélemy, Henry .. 43, 179, 182, 188, 222, 223, 224,
225, 226, 237, 238, 243, 351, 352, 383, 388
Berthelot, Jean 431, 434, 435, 470, 478, 701, 775
Berthod, Aimé 229
Bertillon, Jacques .. 112, 115, 121, 122, 129, 130, 155,
190, 191, 192, 193, 194, 196, 198, 205, 206, 207,
212, 232, 241, 252, 255
Bertin, Edgar 83
Bertinotti, Dominique 150, 151
Bethmont, Paul 93
Béthouart, Bruno 454, 670
Bettelheim, Charles..... 426
Bezes, Philippe 25, 40, 45, 46, 698
Bibié, Maxence..... 395, 398
Bichelonne, Jean 470, 479

Bidault, Georges.....	560, 567, 593, 685
Bigot, Grégoire.....	17, 27, 60, 168, 169, 170, 171, 173, 176, 179, 180, 351, 378, 415, 418
Billard, Jules.....	298, 299, 300, 302, 308
Billoux, François.....	638, 639
Biondi, Jean.....	606, 607, 676, 677, 678, 680
Birnbaum, Pierre.....	26, 158
Bisson, André.....	439, 664, 667, 668
Bizard, Alain.....	663
Black, Edwin.....	483
Blais, Marie-Claude.....	166
Blerzy, Henri.....	77, 78, 92, 107
Bloch, Marc.....	20, 414, 415
Bloch, Maurice.....	316, 317, 333, 337, 341
Bloch-Lainé, François.....	470, 471, 481, 509, 511, 543, 544, 545, 615, 664
Block, Maurice.....	39, 43, 55, 56, 77, 105, 106, 107, 109, 113, 115, 128, 134, 135, 136, 139, 144, 152, 231, 236, 259, 700, 710
Blondel, Émile.....	365
Blum, Léon.....	288, 289, 304, 307, 308, 319, 336, 338, 347, 380, 397, 560, 563, 597, 604
Bock, Fabienne.....	279, 280, 281, 282, 316
Bodio, Luigi.....	114, 116, 118, 122
Bollinger, Pierre.....	26, 30
Bongrand, Philippe.....	47
Bonin, Hubert.....	550
Bonnard, Roger.....	43, 182, 351, 352, 415, 418, 446, 447, 448, 449, 450
Bonnefous, Édouard.....	391, 392, 403, 415, 557, 679
Bonnet, Joseph-Louis.....	294, 295
Borel, Émile.....	360, 366
Borghetti, Maria Novella.....	29
Bossuat, Gérard.....	566
Bothorel, Jean.....	518, 519
Bouchène, Abderrahmane.....	141
Bouckaert, Geert.....	19
Boudenoot, Louis.....	69, 70, 102
Bouglé, Célestin.....	167, 168
Boulat, Régis.....	471, 551, 597, 598
Bouloche, André.....	615
Bourde, Paul.....	100, 101
Bourdet, Claude.....	576
Bourdieu, Pierre.....	45
Bourgeois, Léon.....	166, 167, 168, 253
Bourgeois-Pichat, Jean.....	652, 684
Bourguin, Maurice.....	223, 224, 225
Bouthillier, Yves.....	404, 406, 407, 425, 426, 427, 428, 431, 432, 433, 434, 442, 451, 453, 457, 458, 462, 463, 464, 470, 475, 492, 493, 503, 505, 775, 808, 823
Bouvier, Jean.....	18, 57, 58, 312, 544, 545
Breton, Yves.....	57
Brian, Éric.....	10, 35, 36, 37, 110, 111, 114, 116, 130
Briand, Aristide.....	233, 287, 317
Brichler, Marcel.....	649, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 659, 660, 671, 674, 682, 683, 684
Brieux, Eugène.....	199
Brissac, Henri.....	87, 88
Broch, Ole Jacob.....	115
Broche, François.....	576
Broder, Albert.....	57, 470
Bronner, Luc.....	8
Brousse, Emmanuel.....	314, 319, 336, 337
Brun, Gérard.....	290, 292, 385
Bruttman, Tal.....	27, 423, 442
Buisson, Ferdinand.....	159, 256
Bungener, Martine.....	660
Bunle, Henri.....	364, 480, 481, 484, 485, 486, 487, 490, 504, 558, 635, 636, 645, 651, 810, 811
Burdeau, François.....	60, 168, 176, 177
Bureau, Georges.....	315, 319
Burguière, André.....	20
Burlot, André.....	677, 678
Burnham, James.....	596, 597
Burth-Levetto, Stéphanie.....	141
Busino, Giovanni.....	51
Buton, François.....	27
C	
Cabu (Cabut, Jean).....	8, 9
Cahen, Fabrice.....	454, 455
Cahen-Salvador, Georges.....	222, 233, 244, 245, 246, 350, 351, 355, 357
Caillaux, Joseph.....	156
Caïtucoï, Georges.....	576
Calvet, Pierre.....	544
Camic, Charles.....	29
Candar, Gilles.....	62, 65, 88, 347, 384, 592
Cangardel, Henri.....	387
Cantegreil, André.....	600
Capuano, Christophe.....	23, 434, 454, 499, 670
Carcelle, Paul.....	672
Cardoni, Fabien.....	333, 348, 509, 683
Carls, Stephen D.....	285
Carmille, René.....	481, 482, 483, 484, 485, 486, 488, 641, 810, 811
Carmille, Robert.....	484
Carnegie, Andrew.....	277
Carnot, Sadi.....	67, 95
Carol, Anne.....	208
Caron, François.....	60, 61, 62, 140, 312, 509, 617, 702
Carré de Malberg, Nathalie.....	41, 316, 321, 322, 329, 333, 348, 509, 510, 680, 683
Carré, Jean-Jacques.....	550

Carrel, Alexis 475, 476, 477
 Cassin, René 557, 572, 588
 Cathala, Pierre.....425, 426, 428, 430, 439, 465, 466,
 469, 503, 808
 Catherine, Robert..... 600
 Cayet, Thomas..... 283, 285
 Ceccaldi, Dominique 256, 454, 670
 Ceruzzi, Paul E. 32
 Chailley-Bert, Joseph..... 125
 Champsaur, Paul 642, 646
 Chanet, Jean-François 62, 63
 Chapel, François 471, 485
 Charbit, Yves 192
 Chardon, Henri.....226, 227, 232, 237, 238, 247, 275,
 289, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 380, 403,
 821
 Charle, Christophe 23, 58, 68, 587
 Charpentier, Armand 72
 Chassaigne, Claude 683
 Chatenet, Pierre 473, 474, 475
 Chatriot, Alain .19, 212, 277, 292, 297, 299, 301, 302,
 303, 307, 308, 310, 311, 329, 351, 355, 365, 368,
 380, 381, 597, 598
 Chautemps, Camille 346, 821
 Chazel, François 28, 29
 Chélini, Michel-Pierre.....509, 615, 617, 621, 628, 629
 Cherif, Aouatef..... 488, 683
 Chéron, Adolphe 395
 Chervin, Arthur..... 117
 Chevalier, Michel 39, 106, 112
 Chevallier, Jacques..... 593
 Chevandier, Christian 330, 433
 Cheysson, Émile83, 105, 112, 113, 114, 115, 116,
 117, 118, 119, 120, 121, 122, 152, 153, 154, 168,
 191, 196, 206, 366
 Chotard, Jean-René 566
 Christin, Olivier..... 45
 Christofferson, Michael S. 420
 Christofferson, Thomas R. 420
 Church, Clive 52
 Cibois, Philippe..... 33
 Civis (Véritable identité inconnue)..... 520, 522
 Clark, Colin 551
 Clavert, Frédéric..... 33, 383
 Clemenceau, Georges 212, 286, 314
 Clémentel, Étienne..... 285
 Clerc, Denis 9
 Closon, Francis-Louis..... 645, 646, 647, 648
 Clubb, Jerome M. 31
 Cochery, Adolphe 137
 Cochet, Maurice..... 621
 Cohen, Alain-Gérard..... 509
 Colson, Clément 361

Combes, Émile 200, 201
 Constant, Victor 336
 Coronat, François 571
 Corvisier, André 265
 Courrière, Émile 385, 397
 Courteline, Georges 52, 235
 Courtin, René 544, 612
 Couve de Murville, Maurice..... 508
 Crémieux-Brilhac, Jean-Louis 437, 572, 576, 577
 Cusin, Gaston 623

D

Daladier, Édouard 400, 401, 685
 Dampierre, Jacques de..... 600
 Darbel, Alain..... 38, 196
 Dard, Olivier 367, 379, 510, 660
 Dariac, André319, 335, 355, 356, 370
 Darlan, François 424, 433, 458, 463, 464, 472, 822
 Daumard, Adeline 31
 Daumas, Jean-Claude33, 292, 297, 351, 597, 598
 Dautry, Raoul 368
 De Luca Barrusse, Virginie.....190, 191, 192, 194, 195,
 196, 198, 200, 205, 254, 255, 256
 Déat, Marcel 436, 440
 Debré, Michel..... 509, 585, 586, 591
 Deherme, Georges 244
 Delacroix, Christian 22
 Delain, Pierre 644
 Delalande, Nicolas... 23, 33, 58, 64, 65, 66, 75, 78, 93,
 94, 96, 101, 166, 167, 282, 311, 312, 330
 Delanque, Paul 606
 Delaporte, Jean 476
 Delarue, Gabriel 102
 Delcourt, Jean-Pierre 615
 Delemer, Adolphe 291, 292, 293, 302
 Delesalle, Simone..... 53
 Deligny, Paul 60
 Delorme, Robert 18, 57
 Delouvrier, Paul 544
 Déloye, Yves 26, 27, 64
 Demartial, Georges 227, 228, 229, 256
 Depoid, Pierre 108, 111, 112, 113, 132, 368, 485
 Déroulède, Paul 153
 Deroy, Henri..... 439, 462
 Descamps, Florence19, 379, 508, 509, 544, 603
 Desrosières, Alain .34, 35, 37, 44, 112, 113, 120, 130,
 366, 367
 Deville, Félix-François..... 102
 Devinck, Jean-Claude 34
 Didry, Claude..... 169, 173, 229
 Digeon, Claude 165
 Divisia, François..... 659

Djelic, Marie-Laure 597, 598
 Donzelot, Jacques 166, 169, 170
 Dormois, Jean-Pierre 509, 550
 Dosse, François 22
 Doumer, Paul 317, 333, 808
 Drago, Roland 449, 456, 585, 588
 Dreyfus, Françoise 25, 46
 Dreyfus, Michel 327, 328, 376
 Drouard, Alain 475, 476, 477, 478, 479, 588, 634
 Druon, Maurice 525
 Du Moulin de Labarthète, Henri ... 417, 421, 422, 434
 Dubois, Jean-Pierre 668
 Dubois, Paul 550
 Duclert, Vincent 19, 20, 22, 23, 25, 40, 57, 58, 64, 93,
 141, 166, 266, 281, 355, 380, 414, 434, 572, 861
 Duclos, Jacques 554, 561, 568, 618
 Dugé de Bernonville, Léopold 364, 370, 372, 481
 Dugrip, Olivier 668
 Duguit, Léon 43, 159, 169, 170, 171, 172, 173, 175,
 176, 179, 181, 188, 227, 229, 230, 231, 242, 301,
 305, 306, 307, 351, 378, 528, 860
 Duhamel, Éric 592
 Dumesnil, Jacques-Louis 315
 Dumons, Bruno 164, 165, 166, 265
 Duon, Gaston 473, 474, 491, 504
 Dupâquier, Jacques 109, 111, 114, 117, 119, 125, 192
 Dupâquier, Michel 109, 111, 114, 117
 Dupont, Arsène 198
 Durand, Bernard 415, 419
 Durkheim, Émile 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164,
 165, 167, 169, 171, 172, 174, 183, 229, 305
 Dusseaulx, Armand 686
 Dutreil, Renaud 8
 Duverger, Maurice .418, 419, 420, 605, 663, 664, 676

E

Ebren, Henri 182
 Eck, Jean-François 550
 Elgey, Georgette 592
 Esmein, Adhémar 182
 Evans, Peter 26
 Ewald, François 85
 Eymeri-Douzans, Jean-Michel 19, 25, 46

F

Fabre, Philippe 456, 588
 Faure, Edgar 679, 685
 Faure, Félix 153
 Faure, Fernand 95, 96, 97, 99, 108, 109, 110, 112,
 120, 129, 130, 155, 159, 198, 206, 207, 208, 209,
 210, 212, 214, 229, 230, 231, 235, 236, 237, 238,

239, 240, 241, 242, 243, 244, 246, 251, 252, 253,
 255, 256, 257, 265, 267, 269, 270, 274, 290, 312,
 352, 353, 359, 360, 361, 363, 366, 369, 700, 738
 Fauroux, Roger 17
 Favareille, René 304, 307, 308, 309
 Fayol, André 476
 Fayol, Henri ... 296, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 304,
 596, 602
 Febvay, Maurice 195
 Febvre, Lucien 20, 384, 478, 701, 765
 Feiertag, Olivier 429
 Feller, Élise 344
 Ferrat, André 597
 Fieschi, Jacques 640, 641
 Fillon, Catherine 293
 Fillon, François 8
 Fisher, Allen G.B. 551
 Flandin, Pierre-Étienne .289, 378, 380, 394, 676, 701,
 804
 Focardi, Giovanni 557, 586, 592
 Fontaine, Arthur 112, 120, 121, 196, 198, 206
 Fontaine, Laurence 33
 Fontvieille, Louis 18
 Foreman-Peck, James 140
 Fortier, Vincente 419
 Foucault, Michel 33, 44
 Foulon, Charles-Louis 572, 579, 644
 Fourgeaud, André 645
 Fournier, Marcel 158, 159, 167, 207
 Fourquet, François 486, 616, 617, 634
 Fourtage, Laure 539
 Foville, Alfred de .7, 39, 108, 109, 110, 112, 115, 116,
 128, 129, 131, 155, 156, 197, 198, 199, 200, 206,
 230, 231, 232, 233, 234, 235, 238, 239, 241, 242,
 243, 244, 248, 255, 256, 257, 258, 269, 270, 274,
 322, 359, 366, 700, 718
 Fraboulet, Danièle 292, 297, 351, 597, 598
 Frachon, Benoît 591
 François-Marsal, Frédéric 314, 316, 317, 346
 Frédéric-Dupont, Édouard 618
 Fréminville, Charles de 285
 Freppel, Charles-Émile 102
 Freycinet, Charles de 61, 113
 Fridenson, Patrick .285, 286, 292, 297, 351, 471, 597,
 598
 Friot, Bernard 212, 328, 343
 Fromaget, Pierre 321
 Froment, René 486
 Furet, François 21, 31, 111, 866

G

Gambetta, Léon 61, 158

Gardellini, Robert	599
Garner, James W.	69, 218, 246
Gaulle, Charles de	365, 367, 368, 437, 508, 518, 572, 578, 585
Gautret, Michel	610, 611, 701, 783
Gavanier, Jean	616
Gayraud, Hippolyte	103
Gélineaud, Émile	447, 450, 452, 527
Gemelli, Giuliana	384
Gemie, Sharif	72
Genet, Jean-Philippe	32, 33
George, Lloyd	288
George, Pierre	652
Geotschel, Pascale	506, 550, 592
Gernigon, J.M.	532, 629, 630
Gervais, Julie	47
Gervais, Raymond R.	34
Gibaud, Bernard	168
Gide, Charles	161, 162, 166, 200, 256
Gillouin, René	416, 417, 420, 421
Ginestel, Louis de	468
Girard, Alain	256
Godrey, John F.	285, 286
Goetze, Roger	510, 679, 680, 681, 685
Gonjo, Yasuo	61, 62
Gosewinkel, Dieter	19
Gouin, Félix	404, 558, 560, 593, 600
Gourdin, Charles	430, 439, 451, 457, 458, 464, 503
Gournay, Bernard	17
Gournay, Vincent de	51
Goyard, Claude	425, 577
Goyer de Sennecourt, H.	59
Grandi, Elisa	33
Gregh, François-Didier	525, 557, 559, 614, 639, 645, 679
Grégoire, Roger	530, 557, 584, 586, 587, 588, 589, 590, 592, 594, 595, 602, 603, 605, 607, 609, 631, 633, 640, 641, 688, 689, 699, 812, 817
Grésa, Jacques	570, 591
Griffuelhes, Victor	223
Grinberg, Martine	17
Griset, Pascal	32
Gros, Dominique	422
Grossiord, Michel	8
Gruson, Claude	471
Grynberg, Anne	520
Guébbard, Pierre	312
Guengant, Jean-Yves	70, 72
Guérard, Jacques	464, 465
Gueslin, André	61, 78
Guibert, Henri	420
Guigueno, Vincent	470
Guillois, André	340, 343, 346, 348, 358

Guiral, Pierre	425
Guyon, Jean-Raymond	684
Guyot de Villeneuve, Jean	201
Guyot, Yves	77, 130, 198, 200, 206, 215, 241, 273

H

Hakim, Nader	168, 170, 173, 179
Halpérin, Jean-Louis	169, 182, 351
Harismendy, Patrick	79
Harmignie, Pierre	246, 701, 741
Hauriou, Maurice	43, 173, 174, 175, 176, 180, 181, 307, 378
Hazareesingh, Sudir	587
Hébrard de Villeneuve, Hébrard	313, 347
Heilbronner, André	392, 393, 394
Herriot, Édouard	346
Hirsch, Anita	312
Hirsh, Étienne	616
Hollerith, Herman	122
Honorat, André	190, 194, 198, 205
Hoock, Jochen	168, 169, 173, 174
Hood, Christopher	47
Horne, Janet	79, 80, 83, 85, 113, 117, 168
Houillier, François	675, 676
Huber, Michel	121, 122, 249, 250, 251, 255, 328, 362, 363, 366, 481, 523, 811
Hugon, Paul	292, 309, 310

I

Ignotus (Platel, Félix)	68
Ihl, Olivier	44
Imbert, Jean	449, 456, 585, 588
Israël, Liora	573

J

Jackson, Julian	382, 411, 422
Jacquier, Paul	310
Jaisson, Marie	35
Jardel, Jean	404, 408, 460
Jarriand, Émile	126, 132
Jarry, Robert A.	553
Jaurès, Jean	86, 88, 89, 107, 158, 164, 165, 201, 227
Jeanneney, Jean-Marcel	586
Jeanneney, Jean-Noël	348, 413
Jean-Pierre, Didier	531
Jèze, Gaston	29, 312, 326
Joël, Marie-Ève	660
Joly, Bertrand	57, 70, 165
Joly, Hervé	292, 297, 351, 432, 597, 598
Joly, Laurent	423, 434, 500

Jones, H. S. 222, 227
 Josse, Pierre 456
 Jouvenel, Henry de 345
 Joxe, Louis 517, 557, 579, 588, 814, 817
 Junillon, Lucien 531, 600

K

Kaluszynski, Martine 44, 47
 Kammerer, Albert 130, 183, 184
 Kang, Zheng 81, 111, 112, 113
 Kellersohn, Maurice (Trustee) 279
 Klotz, Louis-Lucien 304, 315, 316
 Krynen, Jacques 169, 351
 Kuehn, René 621, 627
 Kuisel, Richard F. 60, 432, 434, 470, 471, 506, 507,
 508, 598, 612

L

Labrousse, Ernest 29, 312
 Lacoste, Robert 595
 Lacroix, Bernard 158, 159
 Lacroix-Riz, Annie 566, 592, 615
 Laferrrière, Édouard 43, 176, 177, 178
 Laffont, Ernest 391
 Laffont, Jean-Jacques 46
 Lagrange, Maurice. 448, 449, 451, 452, 453, 454, 455,
 456, 457, 458, 474, 589
 Laisant, Charles-Ange 70, 71, 72, 86, 88
 Lamps, René 555, 570, 611
 Landry, Adolphe 256, 361
 Laniel, Joseph 568
 Lansac, Maurice 234
 Laroque, Pierre 557, 586
 Larousse, Pierre 51, 52, 53, 56, 60, 65, 73, 74
 Lascombes, Pierre 29, 44, 45, 47
 Lasteyrie, Charles de 332, 333, 334, 337, 341, 395,
 405, 808
 Laub, Thomas J. 426
 Laubadère, André de 43, 175, 176, 528, 529, 531
 Laufenburger, Henry 426, 427, 428, 479
 Laurent, Charles 394, 576
 Laurentin, Emmanuel 19
 Laval, Pierre 368, 396, 461
 Le brun, Pierre 615
 Le Chatelier, Henri 283, 285
 Le Cour Grandmaison, Olivier 24
 Le Crome, Jean-Pierre 415, 419
 Le Galès, Patrick 44, 45, 47
 Le Goff, Jacques 20, 21
 Le Hérissé, René 204
 Le Léap, Alain 570

Le Mée, René 111, 116, 119, 125
 Le Petit, Alfred 66, 67, 71
 Le Play, Frédéric 82
 Le Roy Ladurie, Emmanuel 31, 32, 33
 Le Van-Lemesle, Lucette 108
 Lecarpentier, G. 552
 Leclercq, Yves 61, 266
 Lecourt, Robert 605
 Lefas, Alexandre 245, 246, 271, 272, 273
 Lefort, Bernard 592
 Legendre, Jean 678
 Legendre, Pierre 17, 27, 51, 59, 60
 Lehideux, François 479
 Lehmann, Paul-Jacques 80
 Leimgruber, Matthieu 282, 283
 Lemercier, Claire 35, 275
 Lemercier, Marcel 150, 151
 Lempereur, Rachel 621, 622
 Lenoir, Rémi 195
 Léon XIII 79
 Lepercq, Aimé 544
 Lepetit, Bernard 24, 31, 33
 Leroy, Maxime 223, 224, 245, 340, 341
 Leroy-Beaulieu, Anatole 82, 83, 106
 Leroy-Beaulieu, Paul 43, 61, 72, 73, 74, 75, 76, 77,
 106, 108, 158, 172, 191, 192, 194, 231, 232, 242,
 550
 Lespinet-Moret, Isabelle 120
 Letailleur, Eugène (Lysis) 284
 Letinier, Georges 551
 Letté, Michel 285
 Levasseur, Émile 77, 108, 112, 114, 115, 116, 121,
 122, 153, 155, 192, 198, 207, 250
 Levassor, Renée 600
 Lévy-Bruhl, Raymond 470, 481, 482, 483, 484, 485,
 486, 487, 488, 497
 Leygues, Georges 316
 Limousin, Charles-Mathieu 132
 Littré, Émile 51, 55
 Lochak, Danièle 28, 415
 Loua, Toussaint 116, 125
 Luçay, Hélion de 90
 Luciani, Jean 119
 Lutfalla, Michel 57, 223
 Lysis (Letailleur, Eugène) 284

M

Magnin, Joseph 192
 Magnin, Pierre 93
 Magny, Paul 337
 Magri, Susanna 84
 Maitron, Jean 70, 72, 89, 244

Malinvaud, Edmond	550, 660
Mallet-Poujol, Nathalie	419
Malliavin, René.....	520
Malon, Benoît.....	87
Malzac, Louis.....	203
Mandé, Issiaka	34
Marcé, Victor de.....	480, 485, 486
Marcel, Bruno	57, 58
March, Lucien 112, 120, 121, 122, 125, 133, 198, 199, 200, 207, 208, 212, 230, 232, 241, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 322, 359, 360, 361, 362, 366, 369, 370, 371, 487, 700, 731, 738, 740, 742	
Marchand, Olivier	34
Marchandeuau, Paul	391
Marcombe, Philippe.....	396
Marczewski, Jean	30, 31
Margairaz, Michel ...19, 333, 348, 365, 382, 386, 387, 412, 414, 419, 426, 431, 432, 470, 471, 508, 509, 511, 544, 559, 567, 615, 616, 617, 623, 683	
Marietti, Pascal-Gaston.111, 119, 120, 125, 250, 359, 365, 366, 367, 484, 488	
Marillard, Jean	315
Marin, Louis	319, 335, 337, 341, 343, 562
Marion, Marcel	58, 61, 62, 63, 64, 95, 96, 211
Mariot, Nicolas.....	22, 27
Marlio, Louis.....	351
Martimort, David	46
Martin du Gard, Roger	455
Martin, Hervé.....	8, 9
Martin, Marcel	450
Martin, Thierry	10, 367, 660
Martinez, Gilles	378
Mas, Georges	672, 673
Masson, Jean.....	619
Maurras, Charles	415, 416, 421, 435
Mauray, Jean-Pierre.....	426
Mauss, Marcel	158, 159
Mayeur, Françoise.....	63
Mayeur, Jean-Marie	61, 63, 65, 68
Mayo-Smith, Richmond.....	77
Mazon, Brigitte.....	634
Mège, Henri	394, 760
Melleray, Fabrice	168, 170, 171, 173, 179
Mendès France, Pierre ..353, 507, 508, 509, 511, 514, 516, 518, 519, 523, 635, 638, 662, 680	
Mer, Georges	379, 388, 397, 701, 764
Merrheim, Alphonse	223
Mespoulet, Martine	34
Methorst, Henri W.	370, 371, 372
Meuriot, Paul	271
Meyer, Georges.....	473, 474, 475, 477, 480
Meyer, Jean.....	18, 52, 140
Meyer, René.....	616, 617
Michel, Henry.....	167
Michelin, Henri Joseph.....	102
Milhaud, Jean.....	598, 599, 600
Millaud, Édouard.....	115
Millerand, Alexandre.....233, 287, 292, 315, 351	
Mills, Charles W.	26
Milward, Alan S.	426
Milza, Pierre	22, 615, 869
Minard, Philippe.....	18
Minczelès, Alain	15
Mioche, Philippe	434, 471, 478, 479, 634
Missenard, Félix-André	475
Mitzakis, Michel	429
Moch, Jules	368, 397, 600, 633
Moheau, Jean-Baptiste39, 116, 208, 209, 231, 238	
Molinari, Gustave de .. 77, 83, 130, 183, 217, 273, 725	
Mollier, Jean-Yves	384
Mönick, Emmanuel	509, 511, 544
Monier, Frédéric	347, 353
Monnet, François	311, 379
Monnet, Jean	567, 615, 616, 617, 639
Monnier, François	449, 456, 585, 588
Monod, Gabriel	81
Montes, Jean-François	327
Montricher, Nicole de	603
Montyon, Jean-Baptiste de116, 117, 208, 231, 238	
Monzie, Anatole de	384, 398, 431, 765
Moore, Barrington	26
Mordacq, Henri.....	278, 279
Morin, Pierre.....	297, 596, 841
Moron, Camille	129, 155
Mounier, Emmanuel	435
Mounier-Kuhn, Pierre-Éric	32
Mouré, Kenneth	312, 348, 349
Moutet, Aimée.....	282, 283, 284
Muracciole, Jean-François.....	576
Musso, Pierre	137, 210
N	
Naquet, Emmanuel	165, 227
Neumeyer, Pierre.....	556, 612
Neymarck, Alfred .. 114, 153, 155, 185, 197, 198, 200, 206, 241, 253, 271, 360, 361, 366	
Nézard, Henry181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 224, 268, 378	
Nicolet, Claude	166, 167, 168, 169
Nizard, Lucien.....	14
Noiret, Serge	33
Noiriel, Gérard	21, 22, 27
Nord, Philip	382, 587

Nourrisson, Paul..... 293, 294, 295, 296

O

Offenstadt, Nicolas..... 22
Oger, Benoît..... 137
Olivera, Philippe..... 22
Oualid, William..... 269, 353
Ozouf, Jacques..... 63
Ozouf, Mona..... 63

P

Paci, Deborah..... 33
Paisant, André..... 315
Palsky, Gilles..... 125
Passeron, Jean-Claude..... 27
Patouillet, Joseph..... 401
Patureau-Mirand, Joseph..... 336
Paxton, Robert O..... 422, 435, 470
Payre, Renaud..... 27, 47, 237, 588
Peaucelle, Jean-Louis..... 122, 249, 297, 299, 303
Pebrel, Jean-Georges..... 439
Peeters, René..... 521, 582
Péhuët, Louis..... 472, 473
Pelletier, Denis..... 79
Penissat, Étienne..... 125
Perrot, Jean-Claude..... 18, 37, 39, 40
Perroux, François ..313, 343, 350, 354, 394, 395, 476,
479, 609, 634
Pétain, Philippe..... 422
Petit, Guy..... 568, 826
Petsche, Maurice ..562, 628, 676, 679, 685, 686, 687,
809
Peyroulou, Jean-Pierre..... 141
Philip, André..545, 554, 556, 560, 562, 563, 566, 576,
586, 597, 633, 639, 640, 648, 687
Picard, Ernest..... 93
Picot, Georges..... 83
Pineau, Christian..... 554, 568
Pinon, [Prénom inconnu]..... 477
Pinot, Robert..... 292
Piot, Edme..... 193, 197, 200
Pisier-Kouchner, Évelyne..... 158
Platel, Félix (Ignotus)..... 68
Pleven, René .440, 515, 518, 521, 524, 543, 544, 569,
619, 620, 635, 638, 678, 809
Poincaré, Raymond 333, 337, 348, 353, 354, 368, 378
Poindron, Paul..... 600
Pollet, Gilles..... 27, 44, 47, 164, 165, 166, 265
Pouget, Émile..... 283, 284
Procacci, Giovanna..... 78
Prochasson, Christophe..... 19, 21, 57, 64, 166

Prost, Antoine..... 63, 101, 139
Pruja, Jacques..... 592
Puget, Henry .343, 345, 384, 474, 475, 476, 477, 478,
588, 599, 600, 765

Q

Quarré, Dominique..... 15, 506, 507
Quennouëlle-Corre, Laure..... 312, 664, 665
Queuille, Henri..... 628

R

Rageot, Gaston..... 76
Raiberti, Flaminus..... 102
Ramadier, Paul..... 563, 568, 615, 617
Rauchberg, Heinrich..... 122
Raudot, Claude-Marie..... 77, 91, 92, 107
Rebérioux, Madeleine..... 22, 65, 78, 201
Refait, Michel..... 17
Régnier, Marcel..... 543
Reid, Donald..... 299
Rémond, René..... 20, 21, 22
Rémy, Dominique..... 420, 421
Renan, Ernest..... 81
Renard, Didier..... 85, 211, 265, 328, 343
Renouvin, Pierre..... 277, 278, 279, 280, 281, 309, 311
Revel, Jacques..... 20, 23
Rey-Goldzeiguer, Annie..... 140
Reymond, Jean-Émile..... 600
Reynaud, Paul364, 365, 367, 368, 378, 400, 401, 402,
404, 628, 679, 823
Rials, Stéphane 60, 221, 279, 280, 281, 282, 283, 284,
289, 290, 291, 292, 298, 299, 300, 303, 304, 308,
309, 310, 315, 316, 337, 343, 348, 379, 380, 382,
851
Ribeill, Georges..... 140
Ribot, Alexandre..... 287
Ricard, Pierre..... 616
Richomme, Paulette..... 482
Riggs, Fred..... 51, 52
Rist, Charles..... 161, 162, 166, 383, 413
Rivain, Philippe..... 586
Rivero, Jean..... 174, 383, 388
Rivet, Raymond..... 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375,
376, 377, 378, 459, 490, 497, 503, 504, 647, 649,
651, 652, 673, 684
Rivière, Louis..... 294
Rodbertus, Karl..... 161
Rolland, Louis 243, 244, 248, 251, 345, 444, 447, 449,
530
Romano, Joseph..... 597

Rosanvallon, Pierre .18, 19, 20, 21, 42, 43, 51, 52, 53,
55, 64, 68, 70, 101, 139, 141, 227, 275, 276, 299,
301, 326, 510, 699
Rosental, Paul-André.....34, 35, 36, 46, 48, 368, 455,
475, 634, 647, 698
Rostand, Eugène83, 84, 85, 86, 88, 102, 107, 113
Rouban, Luc..... 12, 17, 53, 56, 90, 476, 477, 478, 588,
599
Rougemont, [Prénom inconnu].....477
Rouillet, Antony117
Rouquet, François ..470, 577, 578, 579, 580, 581, 582
Roussellier, Nicolas380, 381
Rouso, Henry425, 471, 580
Roustan, Marius396
Rouvier, Maurice..... 115, 204, 224
Roy, Henri.....395
Roy, René659
Rueff, Jacques348, 349, 368
Rueschemeyer, Dietrich26
Ruffat, Michèle.....327, 328, 376

S

Sadran, Pierre..... 14, 17
Saïdj, Luc668
Saint-Germain, Jacques..... 439, 465
Saint-Just, Antoine-Louis de..... 7
Salais, Robert119
Saltes, Jean.....615
Sarkozy, Nicolas8
Sauvy, Alfred .311, 312, 363, 364, 365, 367, 368, 471,
474, 479, 480, 481, 484, 485, 486, 487, 550, 551,
552, 634, 635, 636, 638, 647, 811
Savoie, Antoine82, 84, 113
Say, Léon39, 61, 62, 79, 80, 81, 82, 83, 108, 116
Schatz, Albert300, 301, 302, 303
Schnapper, Dominique.....38, 196
Schneider, William H.....208, 255, 475
Schor, Paul34
Schuman, Robert...543, 544, 547, 557, 560, 561, 563,
564, 566, 567, 570, 602, 615, 617, 664
Schumpeter, Joseph A.....77
Schweber, Libby35, 112
Seligmann, Françoise575
Sembat, Marcel.....192, 201, 202, 278, 288
Sergent, Charles281
Sharp, Walter R.363, 364
Siegfried, André461, 467, 479
Silvestre, A.86
Simiand, François365
Simonet, Jean-Baptiste179, 180
Simonin, Anne577
Simon-Nahum, Perrine.....166

Siné, Alexandre692, 693
Siwek-Pouydesseau, Jeanne .220, 221, 222, 232, 233,
313, 343, 346, 347, 354, 379, 381, 397, 414, 420,
518, 557, 575, 579, 586, 588, 591, 592, 593, 598,
599, 603, 606, 607, 608, 615
Skopol, Theda.....25, 26, 30, 326
Somma, Alessandro415, 419
Sorel, Albert81
Sorel, Robert378
Spencer, Herbert.....75, 76, 81, 83
Spire, Alexis.....25
Spitz, Bernard.....17
Spitz, Jean-Fabien166, 167
Spronck, Maurice203
Stanziani, Alessandro28
Steck, Philippe.....454, 670
Swierenga, Robert P.....32

T

Taïeb, Jacques57, 58
Taillefait, Antony531
Taine, Hippolyte81
Talence, Jean.....542, 611, 612
Tarde, Guillaume de.....478
Tardieu, André311, 387, 388
Tarrade, Jean.....140
Tartakowsky, Danielle227, 414
Taylor, Frédéric W.....283
Taylor, Michael W.76
Tengour, Ouanassa Siari.....141
Terlinden, André334
Tertrais, Hugues544, 566, 662
Thélot, Claude34
Thénault, Sylvie.....141
Théret, Bruno.....18, 60, 85
Théry, Edmond.....253
Thévenot, Laurent.....34
Thiers, Adolphe108
Thobie, Jacques.....140
Thoenig, Jean-Claude10
Thomas, Albert.....220, 227, 285, 304
Thorez, Maurice553, 556, 557, 591, 592, 593, 602,
611, 826
Thuillier, Guy...17, 18, 78, 82, 94, 125, 133, 148, 150,
151, 201, 202, 220, 226, 227, 284, 589, 600
Tiano, André.....11, 18, 42, 411, 518, 607, 608
Tinguy du Pouët, Lionel de.....648
Tirman, Albert337
Tissier, Pierre384, 437, 472, 765
Tocqueville, Alexis de.19, 70, 167, 277, 301, 411, 691
Tomasini, René.....586

Topalov, Christian61, 79, 80, 83, 84, 85, 112, 113,
120, 123, 125, 168, 367, 864
 Toucheboeuf, Bénédicte 506, 550, 592
 Touchelay, Béatrice.....275, 359, 360, 361, 362, 365,
366, 368, 470, 472, 481, 482, 483, 484, 485, 486,
487, 488, 489, 497, 634, 635, 636, 637, 638, 642,
643, 645, 646, 647
 Tourner, Félix 420
 Tournès, Ludovic 475
 Trabut, Yvette 17
 Trempé, Rollande 165
 Trigeaud, Jean-Marc..... 175
 Troper, Michel..... 415
 Trouvé, Jean 586
 Truchy, Henri..... 312, 351
 Trustee (Kellersohn, Maurice)..... 279, 280
 Tulard, Jean17, 18, 449, 456, 585, 588
 Turquan, Victor 112, 115, 120, 121, 125, 126, 127,
128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137,
138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147,
148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 183, 184,
185, 198, 206, 210, 211, 214, 231, 236, 253, 263,
264, 269, 271, 272, 274, 293, 359, 369, 674, 700,
723, 730

U

Ulla Quiben, Xose 283
 Uri, Pierre 615, 617

V

Vaïsse, Maurice 663
 Valat, Bruno 327, 328, 376
 Vallat, Xavier 406, 423, 424, 492, 806
 Vanlaer, Maurice 296
 Vannacque, Auguste 129
 Vanoli, André 634
 Vée, Gérard 523
 Verdeau, Simone 459, 460
 Verley, Patrick 57, 58
 Vesentini, Frédéric 35, 36
 Vienney, Paul 573, 574

Viet, Vincent.....212, 327, 328, 329, 376
 Villa, Pierre..... 312, 702, 703, 704
 Vincent, Julien 33
 Vinen, Richard 510, 618
 Viollette, Maurice 560, 687
 Viviani, René 212, 217
 Vivien, Alexandre François ..7, 43, 103, 104, 105, 107,
108, 150, 178, 259, 700, 708
 Voldman, Danièle..... 327, 328, 376
 Volle, Michel ..368, 485, 486, 504, 634, 635, 643, 644

W

Waldeck-Rousseau, Pierre 198, 200, 201
 Waline, Marcel 43, 478, 527, 528, 529, 555, 556, 573,
594, 630, 631, 653
 Wall, Irwin M..... 566
 Watelet, Émile 271
 Weber, Florence 34
 Weber, Max 28, 29, 44
 Weil, Patrick 420
 Werth, Léon 412
 Will, Pierre-Étienne 45
 Wilson, Woodrow 171
 Wishnia, Judith..... 222
 Wolff, Jacques..... 18
 Wright, Vincent..... 587
 Wurmser, Lionel..... 601

X

Xie, Yu 29

Z

Zahn, Frédéric 241
 Zalc, Claire..... 35
 Zapp, Jean 303
 Zay, Jean..... 476, 585
 Zeldin, Theodore 90
 Zevort, Edgar..... 95
 Zola, Émile..... 192

Table des figures

Illustrations

Illustration I. 1 : Combien de fonctionnaires ?	9
Illustration I. 2 : Les budgétivores selon Alfred Le Petit en 1880 et 1886	67
Illustration II. 1 : L'augmentation des effectifs d'après <i>La tribune économique</i> en février 1946	533
Illustration II. 2 : La complexité du reclassement vue par Sennep en juillet 1948	608
Illustration II. 3 : Trop de non titulaires ? Les inégalités ministérielles selon J.-M. Gernigon.....	629
Illustration II. 4 : Baisse des effectifs ou blocage des traitements ? Une tension persistante	692

Graphiques

Graphique I. 1 : Mesures du fonctionnarisme dans les tomes 3 (1867) et 8 (1872) du <i>Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle</i>	54
Graphique I. 2 : Thèmes principaux des articles consacrés à l'État, à l'administration ou aux fonctionnaires dans la <i>Revue politique et parlementaire</i> de 1894 à 1914	69
Graphique I. 3 : Effectifs et traitements de 1846 à 1896 selon Victor Turquan (exposé de 1896 à la SES)	126
Graphique I. 4 : Variation des résultats présentés par Victor Turquan à la SES (1896) et à l'AFAS (1897)	131
Graphique I. 5 : Diversité des évaluations du volume des effectifs de l'État en 1846, 1858, 1873, 1886 et 1896.....	135
Graphique I. 6 : Structure des effectifs par sexe et tranches de traitements en 1896.....	148
Graphique I. 7 : Répartition ministérielle du personnel féminin en 1896.....	149
Graphique I. 8 : Le développement universel des fonctions publiques d'après Henry Nézard en 1901... 184	
Graphique I. 9 : Activité des députés concernant les fonctionnaires et l'administration (1881-1914).....	189
Graphique I. 10 : Évolution du solde naturel retracée par Alain Becchia (1890-1913).....	197
Graphique I. 11 : Fonctionnaires, réforme administrative et économies dans les engagements électoraux des députés (législatives de 1902, 1906 et 1910)	219
Graphique I. 12 : Évolution du nombre des fonctionnaires de 1906 à 1909 selon Fernand Faure et Alfred de Foville.....	239
Graphique I. 13 : Indices de la variation du nombre des fonctionnaires calculés par Lucien March pour 1839-1911 (base 1901 = 100 sauf « Chapitres du budget – Ensemble », base 1911 = 119).....	262
Graphique I. 14 : Évolution des effectifs de l'État répartis par ministères d'après les états fournis au Parlement, 1906-1912	263
Graphique I. 15 : Activité des députés concernant les fonctionnaires et l'administration (1914-1939)....	276
Graphique I. 16 : Accroissement des agents civils de l'État, 1914-1921 (hors Alsace-Lorraine)	323

Graphique I. 17 : Effectifs civils et militaires (hors chemins de fer de l'État et d'Alsace-Lorraine), 1914 et 1927.....	356
Graphique I. 18 : Évaluation du volume des effectifs civils (hors chemins de fer), 1914-1927.....	357
Graphique I. 19 : Nombre des fonctionnaires civils de l'État en 1914, 1922, 1927 et 1931 (milliers).....	374
Graphique I. 20 : Fonctionnaires, réforme administrative et économies dans les engagements électoraux des députés (législatives 1932).....	382
Graphique II. 1 : Textes relatifs aux "fonctionnaires publics" réunis dans les recueils Dalloz (janvier 1939 - décembre 1944).....	419
Graphique II. 2 : Répartition ministérielle des augmentations et suppressions d'emplois budgétaires de 1938 à 1942.....	441
Graphique II. 3 : Évolution des effectifs budgétaires titulaires et non titulaires du SNS de 1941 à 1944.....	489
Graphique II. 4 : Évolution du nombre et de la répartition selon leur statut des agents de l'État de 1914 à 1941.....	495
Graphique II. 5 : Répartition des fonctionnaires civils et militaires de carrière par classe de traitement en 1927, 1937 et 1941 (en milliers de francs).....	497
Graphique II. 6 : Répartition des fonctionnaires civils et militaires de carrière (en 1941) comparée à celle de la population active (en 1936) selon l'état matrimonial.....	500
Graphique II. 7 : Répartition des fonctionnaires civils et militaires de carrière selon le statut et le nombre d'enfants à charge.....	501
Graphique II. 8 : Répartition du personnel féminin selon la situation matrimoniale, la profession du mari et le nombre d'enfants à charge.....	502
Graphique II. 9 : Évolution des crédits de personnel entre 1939 et 1943 (en millions de francs).....	513
Graphique II. 10 : Accroissement des agents civils de l'État, 1936-1941-1946.....	534
Graphique II. 11 : Comparaison des effectifs de l'État et des collectivités locales : France (1946), Grande-Bretagne (1946) et États-Unis (1944).....	535
Graphique II. 12 : Répartition par types de services de l'augmentation des effectifs entre 1936 et 1946.....	537
Graphique II. 13 : Répartition des agents supplémentaires selon leur statut (1936-1946).....	537
Graphique II. 14 : Traitements annuels bruts en milliers de francs, répartition selon le statut et proportion d'auxiliaires au sein de chaque tranche (1946).....	541
Graphique II. 15 : Répartition des effectifs civils selon la situation familiale et le nombre d'enfants à charge (1946).....	542
Graphique II. 16 : Effectifs et répartition selon le statut. Comparaison des enquêtes statistiques et budgétaires en 1939, 1945 et 1946.....	547
Graphique II. 17 : Textes relatifs aux "fonctionnaires publics" réunis dans les recueils Dalloz (janvier 1944 – décembre 1949).....	575
Graphique II. 18 : Répartition des exclusions définitives et des licenciements prononcés au titre de l'épuration – bilan dressé en juin 1948.....	581
Graphique II. 19 : Évolution des salaires nominaux et réels des fonctionnaires, des dépenses de personnel et du déficit budgétaire de 1944 à 1949. (En indice base 1944 =100)**.....	613
Graphique II. 20 : Évolution des effectifs civils entre 1936 et 1947 telle qu'elle fut établie en février 1948.....	624
Graphique II. 21 : Évolution du nombre de titulaires et d'auxiliaires de 1914 à 1948 telle qu'elle fut établie par la sous-direction PCM fin juillet 1948.....	632
Graphique II. 22 : Évolution « ajustée » des effectifs civils titulaires et non titulaires effectuant un service temps complet, 1914-1948.....	658
Graphique II. 23 : Agents effectuant un « service incomplet » en 1947. Proportion des effectifs de l'État, statuts et principaux ministères employeurs.....	661

Graphique II. 24 : Personnel militaire et effectifs de la Défense nationale en 1947.....	662
Graphique II. 25 : Répartition de l'ensemble des effectifs civils et militaires par types de budgets (général, annexes, propres, comptes spéciaux du Trésor) en 1947.....	663
Graphique II. 26 : Effectifs rémunérés sur budgets propres des EPN en 1947. Répartition par statuts et par ministères	665
Graphique II. 27 : Six ministères dont la proportion d'effectifs rémunérés sur budgets propres des EPN était la plus importante en 1947.....	666
Graphique II. 28 : Pyramide des âges des agents civils de l'État et proportions hommes/femmes par statuts en 1947.....	669
Graphique II. 29 : Proportion de femmes parmi les agents civils des principaux ministères en 1947 (ensemble, moins de 20 ans et de 20 à 29 ans).....	670
Graphique II. 30 : Nombre d'enfants à charge selon la rémunération nette pour l'ensemble des agents des services publics (civils, militaires, État et collectivités locales) en 1947	671
Graphique II. 31 : Répartition des agents de l'État (civils et militaires) selon leurs traitements annuels bruts et leurs rémunérations annuelles nettes en 1947.....	672
Graphique II. 32 : Volume des effectifs civils de l'État de 1946 à 1949 selon l'INSEE et selon le ministère des Finances en 1949.....	682
Graphique II. 33 : Évolution de la perception du « nombre des fonctionnaires » et de ses variations (1845-1949).....	695

Tableaux

Tableau I. 1 : Employés de l'État par ministère et par tranche de traitement d'après les documents fournis par les ministres au député Arthur Ballue (1886).....	99
Tableau I. 2 : Les fonctionnaires dans le recensement professionnel de 1896	124
Tableau I. 3 : Recensement des fonctionnaires et employés de l'État dans l' <i>Annuaire statistique de la France</i>	127
Tableau I. 4 : Diversité des variations globales des effectifs de l'État de 1846 à 1896	135
Tableau I. 5 : Détail des évolutions sectorielles d'après Victor Turquan, 1846-1858-1873-1896.....	138
Tableau I. 6 : Proportions et progressions relatives d'après Victor Turquan, 1846-1858-1873-1896	138
Tableau I. 7 : Répartitions ministérielles des effectifs d'après Victor Turquan en 1896	145
Tableau I. 8 : Traitements moyens par ministères et administrations centrales en 1896 (en francs)	146
Tableau I. 9 : Agents civils de l'État, des départements et des communes répartis par ministères d'après les états budgétaires établis en 1906 et 1907	209
Tableau I. 10 : Évolutions globales d'après les sources mobilisées par Lucien March (1839-1912).....	260
Tableau I. 11 : Évolutions des effectifs de l'État répartis par ministères après ajustement des états ministériels par L. March, 1906-1912	264
Tableau I. 12 : Les six fonctions de toute entreprise selon Henri Fayol	297
Tableau I. 13 : Les cinq clés de la bonne administration selon Henri Fayol	298
Tableau I. 14 : Principales évolutions ministérielles, 1914-1921 (hors Alsace-Lorraine).....	325
Tableau I. 15 : Créations et suppressions d'emplois dans le budget de 1922 (hors Alsace-Lorraine)	331
Tableau I. 16 : Bilan des compressions de personnel annoncées pour 1921-1923	339
Tableau I. 17 : Révision du bilan des compressions effectuées en 1923-1923 d'après Raymond Rivet ..	373
Tableau I. 18 : Personnel civil de l'État 1914 et en 1931 (hors agents d'Alsace-Lorraine en 1914 et hors chemin de fer en 1914 et 1931)	375
Tableau I. 19 : L'État moderne et ses fonctions d'après le tome X de l' <i>Encyclopédie française</i> (1935).....	385

Tableau I. 20 : Les effectifs de l'État en 1914, 1922 et 1927 d'après le tome X de l' <i>Encyclopédie française</i> (1935)	386
Tableau I. 21 : Principales lois et principaux décrets concernant les effectifs et les traitements de 1932 à 1939.....	390
Tableau I. 22 : Créations d'emplois budgétaires de 1935 à 1939, évaluation de la direction du Budget .	405
Tableau I. 23 : Répartition des effectifs civils et militaires par échelles de traitement en 1932 et 1937 (champs différents).....	407
Tableau II. 1 : Bilan des exclusions prononcées en vertu des statuts des juifs jusqu'en avril 1942 et de la loi sur le relèvement de fonction au 29 avril 1941	424
Tableau II. 2 : Dépenses budgétaires de la France de 1940 à 1944 en milliards de francs	427
Tableau II. 3 : Évolution des dépenses budgétaires et de leur répartition d'après les lois de finances de 1938 à 1944	429
Tableau II. 4 : Évolution des dépenses budgétaires et de leur répartition de 1939 à 1942 d'après le directeur du Budget	430
Tableau II. 5 : Évolution des effectifs budgétaires civils de 1938 à 1942	440
Tableau II. 6 : Sources mobilisées pour la construction de l' « estimation de l'effectif des fonctionnaires de l'État à différentes époques »	494
Tableau II. 7 : Principales évolutions ministérielles, 1936-1941 (effectifs civils)	498
Tableau II. 8 : Évolution des effectifs civils et militaires de 1938 à 1946 d'après Gabriel Ardant.....	515
Tableau II. 9 : Principales évolutions ministérielles (1941-1946).....	538
Tableau II. 10 : Évolution des effectifs répartis selon leur statut entre 1914 et 1946 (en milliers)	549
Tableau II. 11 : Bilan des compressions effectuées au titre de l'article 11 de la loi du 23 décembre 1946	565
Tableau II. 12 : Effectifs, dépenses de personnel et de matériel de l'INSEE de 1945 à 1948	644
Tableau II. 13 : Ajustement de l'évolution des effectifs civils de 1914 à 1947 (en milliers)	655
Tableau II. 14 : Principales évolutions ministérielles (1914-1947).....	657
Tableau II. 15 : Liste des « principaux EPN », tutelle et effectifs en 1947	667

Table des matières

Remerciements.....	3
Principaux sigles utilisés.....	5
Introduction.....	7
Peut-on vraiment compter les fonctionnaires ? Genèse d'un projet de recherche.....	10
Le nombre des fonctionnaires comme non-objet historique.....	17
Une redécouverte récente de « l'objet État » par l'histoire contemporaine.....	17
La nécessité d'une « pratique restreinte de l'interdisciplinarité ».....	23
Le nombre des fonctionnaires comme enjeu épistémologique.....	29
De la réification du chiffre.....	30
... à la déconstruction des catégories statistiques.....	33
Pour une histoire de l'État par ses effectifs.....	35
Une histoire intellectuelle de la statistique des fonctionnaires.....	37
Une histoire politique de l'administration.....	39
Une histoire conceptuelle du politique.....	42
Aux origines du « souci de soi de l'État ».....	44
Première Partie. L'État saisi par ses effectifs : l'invention de la statistique des fonctionnaires (années 1840 – années 1930).....	49
Chapitre 1. Prendre la mesure du « fonctionnarisme » au XIX^e siècle : généalogie d'une interrogation statistique.....	50
1. L'antiétatisme fin-de-siècle : de la bureaucratie au « fonctionnarisme ».....	51
Le fonctionnarisme : fléau de l'État moderne.....	51
Accusations réactionnaires et dénonciations républicaines.....	57
Réquisitoires libéraux et dénégations socialistes.....	72
2. Naissance d'une interrogation statistique : timidité parlementaire et activisme statisticien.....	89
Une entrée progressive dans l'arène parlementaire.....	90
Vers une nouvelle approche statistique du nombre des fonctionnaires ?.....	103
La statistique, savoir social pour l'action publique ?.....	110
3. Un « essai de recensement » pour lutter contre le fonctionnarisme.....	125
Une entreprise parallèle au recensement des professions.....	126

Construire une rétrospective : l'évolution des effectifs de 1846 à 1896	133
Moins de fonctionnaires mieux payés	143

Chapitre 2. Inventer la statistique des fonctionnaires : engagement politique et expertise professionnelle à la Belle Époque..... 156

1. Repenser l'État pour penser la fonction publique ?	157
Renouvellements politiques : la fin d'un impensable	158
Redéfinitions juridiques (1) : vers l'État au concret.....	168
Redéfinitions juridiques (2) : employés et fonctionnaires à l'orée du XX ^e siècle.....	176
2. L'invention d'une expertise : initiatives parlementaires et mobilisations statisticiennes ..	189
Dépopulation, fonctionnarisme et statistique	190
La commission de la statistique des fonctionnaires	201
Combien de division ? Du fonctionnarisme au syndicalisme des fonctionnaires	216
3. L'institutionnalisation d'une expertise : du débat public à la Statistique générale de la France.....	230
De l'Économiste français au congrès international des sciences administratives	230
Du Parlement à la Statistique générale de la France	247
La contribution à la statistique des fonctionnaires de Lucien March.....	254

Chapitre 3. Compresser les effectifs pour réformer l'État ? Le nombre des fonctionnaires de la Grande Guerre à la Grande Crise..... 275

1. La Grande guerre et la fin de l'État libéral.....	277
Guerre et développement institutionnel de l'État.....	277
Organiser un État en guerre (1) : rationaliser l'industrie.....	282
Organiser un État en guerre (2) : rationaliser l'action gouvernementale	286
2. Repenser l'action administrative pour rationaliser l'État ?	289
Désencombrement et résurgence de l'antiétatisme libéral	290
Le « fayolisme » comme positionnement intermédiaire	296
L'industrialiser l'État pour rationaliser l'étatisme ?.....	304
3. Faire refluer l'étatisme : l'urgence des compressions de personnel.....	309
Une ardente nécessité : « payer la note » de la Grande Guerre.....	311
Prendre la mesure de l'urgence : le rapport Bokanowski.....	319
Le temps des compressions	333
Les économies par la réforme ?.....	340
4. Réduire sans compter ?	358
La statistique des fonctionnaires au creux de la vague.....	358
Un sursaut internationaliste ?	368
La réforme par les économies ?.....	378

Seconde Partie. Vers l'État réflexif : l'étatisation de la statistique des fonctionnaires (années 1940)..... 410

Chapitre 4. Renforcer l'État, mettre au pas ses agents et contribuer à la statistique des fonctionnaires (1940-1944) 411

1. Renforcer l'État tout en réduisant ses effectifs ?..... 412
 - La mise au pas des « parasites » de « l'État miteux et gâteux »..... 412
 - Un développement de l'État sous contrainte ? 425
2. À ordre nouveau, nouvelle politique de la fonction publique ? 445
 - Définir le périmètre de la fonction publique pour mieux contrôler les effectifs ? 447
 - Traitement familial et exclusion des femmes 454
 - Faire face aux difficultés de recrutement 461
3. Apprendre à compter pour mesurer la fonction publique ?..... 469
 - « Boulimie d'informations statistiques » et poursuite des réflexions organisationnelles. 469
 - De la SGF au SNS : la création d'un appareil statistique d'État 480
 - La « contribution à la statistique des fonctionnaires » de 1944 489

Chapitre 5. Solder les comptes, redresser la situation financière et dénombrer les agents des services publics (1943-1947)..... 506

1. Faire face à l'urgence : diagnostic financier et révision des emplois (1943-1945)..... 507
 - Diagnostic et inquiétude précoces : les rapports de Gabriel Ardant 508
 - Révision des emplois créés sous Vichy..... 515
2. Affiner le diagnostic : le dénombrement des agents des services publics..... 522
 - Le dénombrement des effectifs, entre urgence et continuités 524
 - « Fonctionnaires » ou « agents des services publics » ? 527
 - Naissance d'une ambiguïté..... 532
 - Une croissance peu exceptionnelle et des marges de manœuvre limitées ?..... 533
3. Approfondir l'analyse : l'inventaire de la situation financière..... 543
 - Un complément au dénombrement de 1946..... 546
 - Relativiser la croissance des effectifs 548
 - ...tout en affirmant la nécessité de leur réduction..... 549
 - Plein emploi, population active et fonction publique 550
4. Compresser les effectifs : de la hache à la guillotine (1946-1947) 553
 - Révision des crédits et compressions : les premières initiatives de février 1946..... 553
 - La fixation d'objectifs chiffrés : de la hache à la guillotine (décembre 1946-septembre 1947) 558

Chapitre 6. Restaurer l'État, rationaliser l'administration et recenser les agents des services publics (1945-1949)	572
1. L'épuration administrative : une occasion manquée ?	575
Une contradiction originelle	576
Un chiffre impossible ?	580
Les compressions de personnels : continuer l'épuration par d'autres moyens ?	582
2. Construire la fonction publique et rationaliser l'administration	584
Refonder, définir et diriger la Fonction publique (octobre 1945 - octobre 1946)	585
La réforme administrative, économies ou productivité ?	595
3. Revaloriser, reclasser et compresser : traitements et effectifs de 1946 à 1948	606
Mieux payer des fonctionnaires moins nombreux ?	609
Réduire les effectifs pour lutter contre l'inflation	615
Éclairages chiffrés et bilans statistiques provisoires	621
Vers une réforme de l'auxiliarat ?	629
4. Consolider l'appareil statistique	633
Que faire du SNS ?	635
L'INSEE : une consolidation fragile de l'appareil statistique	641
5. Recenser les agents des services publics et dresser le bilan des compressions	649
Du dénombrement au recensement	649
Construire une rétrospective : l'évolution des effectifs de 1914 à 1947	654
Volume et structure des effectifs au 1 ^{er} mars 1947	660
Vers une nouvelle ère de la statistique des fonctionnaires ?	674
 Conclusion	 690
 Annexes documentaires	 700
Table des annexes	700
 Archives originales	 806
Centre des archives économiques et financières (Savigny-le-Temple)	806
Fonds Budget	806
Fonds Cabinets	808
Fonds Privés	809
Fonds Statistiques et études économiques	810
Centre des archives contemporaines (Fontainebleau)	812
Services du Premier Ministre – DGAFP	812
Centre d'accueil et de recherche des archives nationales (Paris)	813
F/60 – Secrétariat général du gouvernement & Services du Premier ministre	813
Fonds Privés	823

Sources imprimées	824
Généralités.....	824
Dictionnaires, répertoires et encyclopédies.....	824
Presse et périodiques	824
Législation, documents et débats parlementaires	827
Mémoires, souvenirs, discours et journaux	828
Statistiques : données et organisation.....	830
Traités et recueils statistiques généraux	830
Nombre des fonctionnaires.....	831
Traitements et pensions	833
Familles de fonctionnaires	833
Organisation et réforme de la statistique publique	834
Intelligences de l'État : droit, économie politique et sociologie	835
L'État saisi par le droit administratif.....	835
L'État saisi par l'économie politique et les finances publiques	837
L'État saisi par la sociologie naissante.....	839
Réforme administrative et politique de la fonction publique	839
Diagnostics et propositions	839
Études scientifiques et analyses de doctrines.....	844
(anti-)Étatisme et (anti-)fonctionnarisme	846
Bibliographie	848
Table des figures	890
Illustrations.....	890
Graphiques	890
Tableaux.....	892
Table des matières	894