

# Statistique des fonctionnaires et histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)<sup>1</sup>



Émilien RUIZ

Historien, maître de conférences à l'Université de Lille

Pour faire l'histoire d'une statistique, on se contente parfois d'en repérer les origines et les modalités en se référant aux travaux des statisticiens eux-mêmes, et aux archives des organismes statistiques. Émilien Ruiz plaide pour une conception plus large des archives de la statistique, imposant le recours à une documentation sur « les usages, les non-usages et les usages détournés ». Il illustre ce point de vue en relatant la réception et la postérité de l'« Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État » publié en 1896.

## Introduction

La recherche dont il s'agit ici de présenter la démarche documentaire est née d'une confrontation à un paradoxe politique et à une contradiction statistique au milieu des années 2000. À la veille de lancer une étude qui aller déboucher sur une thèse de doctorat en histoire [1], l'auteur de ces lignes découvrit simultanément : les déclarations du ministre de la Fonction publique sur l'incapacité de l'État à connaître le nombre, trop important quoi qu'il en soit, de ses agents<sup>2</sup> ; et l'existence de plusieurs sources statistiques sur les effectifs de l'État<sup>3</sup>. Ensuite, une familiarisation avec les travaux de l'INSEE sur le nombre des agents de l'État entre les années 1950 et 2000, permit de constater que le premier recensement sur la question datait de 1949 et portait sur les effectifs en 1947 [2]. L'organisme statistique insistait alors fortement sur le caractère totalement inédit de l'initiative, mais il proposait une rétrospective remontant jusqu'en 1914 à partir de ce qu'il nommait explicitement des « recensements précédents ». Dans le même temps, il ne tenait pas compte d'initiatives de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

En résumé : d'un côté, l'État comptait trop de fonctionnaires, de l'autre, il ne savait pas lui-même les compter, tout en ayant produit ou fait produire des statistiques sur la question. Dès lors, mon objectif fut de relever le défi d'une histoire de l'administration qui prenne au sérieux la question du nombre des fonctionnaires. Il s'agissait donc non seulement de proposer une analyse de la construction sociale de l'objet « nombre des fonctionnaires » mais aussi de considérer que les chiffres produits par les contemporains sur les effectifs de l'État méritaient d'être pris en considération.

1. Texte tiré de « La statistique des fonctionnaires ou l'exemple d'un non objet (France, 1850-1950) », communication à la demi-journée *Archives de la statistique. Les « mémoires » de la statistique : formation, composition et usages*, Paris, 8 décembre 2014.
2. Interview de Renaud Dutreil sur Public Sénat, émission « Face à la presse », le 20 janvier 2005. Transcription accessible en ligne : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/ministre/presse/interventions-mediatiques-81>
3. Par exemple, la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP) publiait (et publie encore) un rapport annuel sur la question depuis les années 1980.

Partant de là, la construction d'une « histoire de l'État par ses effectifs » consistait en une analyse des interactions entre des chiffres composant le nombre (réel ou perçu) des fonctionnaires, des politiques visant à agir sur le volume de la Fonction publique, et des concepts, discours et représentations (politiques, administratifs ou savants) de l'État en général et des fonctionnaires en particulier. Ainsi pensée, une histoire de l'État par ses effectifs doit permettre, d'une part d'interroger la pertinence d'une application de la notion de "gouvernement par les nombre" à la question des effectifs de l'État ; d'autre part de proposer une relecture du processus de développement administratif et de sa perception par les contemporains au prisme de l'évolution du nombre des serviteurs de l'État.

Une telle perspective invitait donc à une conception large de la documentation recouverte par la notion « d'archives de la statistique » des fonctionnaires. Après en avoir présenté, dans un premier temps, les principales implications en termes de constitution de corpus, nous aborderons les conséquences d'une telle démarche sur les résultats de la recherche, en prenant l'exemple d'un moment bien situé, celui de la première tentative de recensement systématique des employés et fonctionnaires à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

## Trois corpus documentaires

La seconde moitié des années 1940 a constitué le point d'arrivée de notre histoire de l'État par ses effectifs et le point de départ d'une enquête historique visant à remonter aussi loin que possible le fil de la question des effectifs de l'État. C'est en effet au terme de cette période que le premier recensement fut réalisé par l'INSEE tandis qu'en octobre 1945 était créée la direction de la Fonction publique, aujourd'hui connue sous l'acronyme DGAFP. Il s'agissait alors de la première direction dont les attributions concernaient exclusivement la coordination et l'étude, y compris statistique, des questions relevant de la politique de la Fonction publique.

Cette démarche, que l'on pourrait qualifier de généalogique, visait à tirer parti des transformations historiographiques à l'œuvre dans le passage du modèle de la démographie historique à celle de l'histoire des populations [3], [4]. En somme, il fallait se départir d'emblée de l'évidence d'une nécessaire comptabilisation des agents de l'État par recensement administratif. De plus, il s'agissait de se placer en amont des travaux existant sur la production et l'usage administratif de chiffres sur les effectifs et les traitements à partir des années 1960, période de l'apparition de ce que Philippe Bezes a appelé le « souci de soi de l'État » [5]. L'objectif était ainsi de prendre pour objet une période pour laquelle, en première lecture, il ne semblait pas exister de savoir constitué et institutionnalisé sur le nombre des fonctionnaires, tandis que la Fonction publique elle-même n'était pas encore caractérisée par l'unité que lui a conférée le statut général adopté en 1946. De ce point de vue le but était de comprendre, d'une part les conditions de possibilité d'une mesure d'État du volume de la Fonction publique et, d'autre part, de questionner la possibilité d'une action publique sans instruments. Cela m'a conduit à remonter jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, entre les premières statistiques publiées par Vivien dans ses Études administratives [6], les premières demandes parlementaires concernant une statistique globale des personnels de l'État en 1849 et la loi de 1853 sur les pensions civiles devant s'appliquer à tous les « fonctionnaires et employés directement rétribués par l'État ».

Une telle démarche devait conduire à la construction de trois corpus documentaires spécifiques et complémentaires.

Le premier corpus correspondait au travail d'identification des sources statistiques et d'examen du travail concret de fabrication d'une statistique des effectifs de l'État. Cette histoire concrète de l'abstraction « nombre des fonctionnaires » inspirée des travaux de Jean-Claude Perrot [7]

repose sur trois types de documents :

- les archives du fonds statistiques et études économiques conservées au Centre des archives économiques et financières (CAEF) ;
- les publications périodiques émanant d'organismes officiels de statistique administrative (tels que l'INSEE) et de sociétés savantes (telle que la Société de statistique de Paris, l'ancêtre de la SFdS) ;
- et enfin les traités ou recueils publiés par des statisticiens à titre individuel.

L'histoire intellectuelle de la statistique des fonctionnaires que permettait d'élaborer ce premier corpus devait être contextualisée, au sens fort du terme [8], par une histoire politique de l'administration [9] qui permette de penser ensemble élaboration des statistiques et construction d'une politique de la Fonction publique.

Le second corpus documentaire mobilisé à cet effet a été construit à partir :

- des archives du ministère des Finances, de sa direction du Budget et de sa sous-direction « Personnel civil et militaire » conservées au CAEF ;
- de celles du secrétariat à la présidence du Conseil (sous-série F60 des Archives nationales) et de la direction de la Fonction publique.
- de la documentation parlementaire à travers les *journaux officiels* et les recueils juridiques (*Dalloz et Duvergier* principalement).

Ce corpus a permis d'étudier les politiques concernant la Fonction publique (principalement son volume, mais aussi les questions de statut, de traitement etc.) et de prendre en considération les conditions politiques dans lesquelles des travaux statistiques ont été, ou non, mis en œuvre.

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

Le croisement de ces trois corpus documentaires permettait, enfin, d'étudier la circulation ou non-circulation des chiffres produits et des argumentations statistiques concernant les fonctionnaires au sein et à l'extérieur des milieux statisticiens, politico-administratifs et savants, ainsi que dans le « débat public ».

## « L'essai de recensement » de 1896 et ses utilisations

Faire une histoire de la « statistique des fonctionnaires » à partir d'une telle construction documentaire a, notamment, permis de mieux cerner les conditions de production et d'usage des matériaux quantitatifs présentés comme des « chiffres officiels » entre le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Pour l'illustrer, attardons nous ici sur un moment précis, la fin des années 1890 qui virent Victor Turquan, directeur de la Statistique générale de la France (SGF - l'ancêtre de l'Insee) de 1887 à 1896, élaborer son essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État.

Une conception étroite des « archives de la statistique » des fonctionnaires, limitée aux

documents, publiés ou non, produits par les services statistiques n'aurait pas empêché de découvrir la publication, dans l'Annuaire statistique de la France pour 1896, d'un tableau intitulé « Recensement des fonctionnaires et employés de l'État » mentionnant « Statistique générale de la France – Relevés faits d'après le budget de 1896 » comme source [10].

C'est néanmoins le dépouillement de publications de sociétés savantes qui permit de découvrir que ce tableau n'avait rien d'un « recensement » au sens que les statisticiens accordaient alors à ce terme, c'est-à-dire une opération de dénombrement systématique reposant notamment sur l'exploitation de bulletins individuels<sup>4</sup>. Ils ne manqueraient d'ailleurs pas de le lui faire remarquer lors de son passage à la Société de statistique de Paris (SSP) en décembre 1896. Comme le statisticien l'expliquerait lui-même à diverses reprises, son étude reposait en réalité sur une documentation très disparate : des relevés budgétaires, des « comptes annuels », des « annuaires d'administrations » voire des « notes et listes » obtenues à titre « officieux » auprès de certains services. En outre, ce tableau n'était pas le fruit des activités de la SGF mais le résultat, provisoire, d'une initiative que l'auteur présentait comme « purement individuelle », lancée à la veille de son départ de la SGF et achevée après sa reconversion comme receveur-percepteur en province. Toutes ces informations ne figuraient pas dans *l'Annuaire statistique de la France*, ni dans d'introuvables archives concernant les activités de la SGF dans les années 1890, mais dans les procès-verbaux et comptes rendus d'intervention de Victor Turquan : au congrès annuel de la Société d'économie sociale (SES) le 3 juin 1896 ; à une séance de la SSP le 16 décembre 1896 ; ou encore au congrès de l'Association française pour l'avancement des sciences (AFAS) le 6 août 1897. En outre, ses résultats définitifs furent publiés entre décembre 1898 et février 1899 dans *La réforme sociale*, organe de la très anti-étatiste SES, qui les publia ensuite rapidement dans un ouvrage [11]. La prise en considération des différentes présentations intermédiaires de ses résultats par Victor Turquan permettait aussi de se faire une idée de ses objectifs. Il ne s'en cachait d'ailleurs pas : il s'agissait de documenter le volume des effectifs de l'État pour identifier les économies envisageables, il fallait réduire le nombre des fonctionnaires et mieux les payer...

Cet objectif, amené à une certaine postérité jusqu'à nos jours, devait néanmoins être confronté aux usages réels des chiffres produits par l'ancien chef de la SGF. Dans ce cas précis, la consultation des archives du ministère des Finances et de la documentation parlementaire témoignent de l'absence totale d'usage politico-administratif des statistiques produites par Victor Turquan : on ne gouverna pas avec ces nombres. L'élargissement du corpus documentaire de l'histoire de la statistique des fonctionnaires offrait toutefois la possibilité d'aller plus loin. D'abord, la circulation dans la presse des résultats provisoires de Victor Turquan témoigne de sa contribution à la construction d'une dénonciation libérale du « fonctionnarisme ». Le 22 septembre 1897, *Le Temps* mobilisait les chiffres du statisticien pour « passer en revue » cette « armée » de fonctionnaires et employés de l'État, tandis que le *Journal des débats* dénonçait, le 12 novembre, la « maladie du fonctionnarisme » sur la base des chiffres de Victor Turquan cités dans le *Journal des économistes* un mois plus tôt.

Sans effets sur l'action administrative, gouvernementale ou parlementaire, l'étude statistique de Victor Turquan remplit donc *a minima* un objectif de diffusion de la dénonciation du nombre des fonctionnaires et de son augmentation. Néanmoins, et c'est là qu'une conception large de la notion « d'archives de la statistique » fait encore preuve de son intérêt, ces chiffres ne furent pas mobilisés uniquement dans cette perspective. La prise en considération des travaux des juristes concernant la Fonction publique m'a en effet permis d'observer la reprise des statistiques de l'ancien chef de la SGF dans la toute première *Théorie juridique de la fonction publique* publiée en France. On trouve en effet dans la thèse d'Henry Nézard, élève de l'un des plus grands

---

4. Comme dans le cadre du premier recensement des professions mené en parallèle du recensement de la population de 1896 par exemple. À ce propos voir : Christian TOPALOV, « L'individu comme convention. Le cas des statistiques professionnelles du XIXe siècle en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Genèses*, no 31, 1998, pp. 48-75.

noms du droit administratif de la période, Henry Berthélemy, une mobilisation des chiffres provisoires de Victor Turquan tels qu'ils avaient été repris dans la presse libérale [12], mais à des fins strictement inverses. Pour le juriste, le développement du nombre des fonctionnaires, qu'il lisait à l'aune de la sociologie Durkheimienne et du solidarisme républicain, était un phénomène « général » et « universel », qui non seulement relevait d'une « loi sociologique inévitable », mais s'avérait le témoignage d'un progrès souhaitable.

L'argumentation mobilisée par Henry Nézard attestait ainsi 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 de la SSP, mais aussi de leur mise à jour par Victor Turquan lui-même dans son essai de recensement publié en 1899. Surtout, elle démontre la possible appropriation des chiffres produits et diffusés pour dénoncer le « fonctionnarisme » dans une perspective totalement différente.

## Conclusion

La recherche doctorale ici brièvement présentée était fondée sur la conviction que les statistiques pouvaient constituer à la fois un objet et une source pertinente, à condition d'examiner toutes les traces de leurs modalités, non seulement de fabrication mais aussi d'usage, de non-usage et d'usage détourné. Une telle conception de l'histoire des processus de quantification impliquait de construire un corpus documentaire qui dépassait la seule mobilisation des travaux de statisticiens et des archives des organismes statistiques : ce corpus s'est avéré particulièrement profitable à une meilleure compréhension des relations entre gouvernement et statistiques.

En effet, expérimentée sur le cas du « nombre des fonctionnaires », cette extension de la notion « d'archives de la statistique » nous semble avoir une portée plus générale. Elle ouvre de nouvelles perspectives de compréhension du « gouvernement par les nombres » par la mise en lumière du fait qu'il n'existe pas d'automatisme entre la production d'une statistique présentée comme « officielle » et son usage politico-administratif, tandis que toute volonté de contrôle étatique d'un phénomène ne repose pas nécessairement sur sa quantification.

## Références

- [1] Émilien RUIZ, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, Thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Marc Olivier Baruch, EHESS, Paris, 2013. Librement accessible en ligne : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00863780> [toutes les URL citées valides le 9 décembre 2014]
- [2] INSEE, *Recensement général des agents des services publics*, Paris, Imprimerie nationale & PUF, 1949.
- [3] Éric BRIAN, « Peut-on vraiment compter la population ? », in Thierry MARTIN (dir.), *Mathématiques et action publique. Études d'histoire et de philosophie des mathématiques sociales*, Paris, INED, 2000, pp. 145-161
- [4] Paul-André ROSENAL, « Pour une histoire politique des populations », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 61, no 1, 2006, pp. 7-29
- [5] Philippe BEZES, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009
- [6] Alexandre-François VIVIEN, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1845.
- [7] Jean-Claude PERROT, *Une histoire intellectuelle de l'économie politique (XVIIe-XVIIIe siècle)*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1992.
- [8] Florent BRAYARD, *Des contextes en histoire*, actes du forum du CRH 2011, Paris, Centre de recherches historiques, 2013.
- [9] Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000.
- [10] Tableau n°14, « Recensement des fonctionnaires et employés de l'État », *Annuaire statistique de la France*, Paris, Imprimerie nationale, 1896, p. 7
- [11] 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.
- [12] Henry NEZARD, *Théorie juridique de la fonction publique*, Paris, L. Larose, 1901.