

Faire l'histoire des États en comptant leurs fonctionnaires

Understanding the History of Governments by Counting their Civil Servants

Émilien Ruiz



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/histoiremesure/13499>

DOI : 10.4000/histoiremesure.13499

ISSN : 1957-7745

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2020

Pagination : 3-18

ISBN : 978-2-7132-2842-1

ISSN : 0982-1783

Référence électronique

Émilien Ruiz, « Faire l'histoire des États en comptant leurs fonctionnaires », *Histoire & mesure* [En ligne], XXXV-2 | 2020, mis en ligne le 31 décembre 2020, consulté le 07 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/histoiremesure/13499> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoiremesure.13499>

Inquantifiables fonctions publiques ?

Faire l'histoire des États en comptant leurs fonctionnaires

« Mesure » et « fonction publique » : pour qui lit régulièrement la presse généraliste ou les arguments de campagnes électorales, voilà deux termes qui semblent faits l'un pour l'autre. Cela procède notamment du fait que, parmi les nombreuses idées reçues sur le fonctionnement des États et de leurs administrations, le caractère forcément pléthorique du nombre des fonctionnaires occupe une place de choix dans les champs médiatique et politique. En France par exemple, chaque nouvelle communication par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de données sur le nombre des agents de la fonction publique, chaque diffusion d'un rapport de la Cour des comptes sur les dépenses publiques, entraîne de nouvelles plaintes : on recrute « toujours plus de fonctionnaires¹ ».

De fait, la réduction ou la maîtrise du volume des fonctions publiques de nombreux pays a été érigée en ardente nécessité, si ce n'est en alpha et oméga des politiques de réforme des États, depuis au moins le milieu du ^{xx}e siècle². La dénonciation de la croissance du nombre des agents publics laisse alors parfois la place à celle d'une insuffisante diminution³. Récurrents,

La majeure partie des contributions réunies dans ce dossier a fait l'objet d'une première discussion dans le cadre d'une journée d'études organisée au Centre d'histoire de Sciences Po en novembre 2019 : je tiens à remercier Émilie Biland-Curinier, Alain Chatriot et Natacha Gally pour les riches discussions qu'ils nous ont offertes à cette occasion. La fabrication d'un numéro spécial doit souvent beaucoup aux équipes qui animent la revue qui le publie : je tiens aussi à adresser mes remerciements aux évaluateurs et évaluatrices anonymes des contributions, ainsi qu'à Alexia Chatirichvili, Éric Geerkens et Morgane Labbé pour leur accompagnement et leur patience, leurs lectures attentives et leurs critiques constructives tout au long d'une période compliquée par la crise sanitaire.

1. G. GUICHARD, 2014 ; C. LAGOUTTE, 2015.
2. É. RUIZ, 2017.
3. M. CASTAGNET, 2019 ; M. VISOT, 2019.

ces réquisitoires n'émanent pas seulement de la presse. On peut ainsi parfois lire des argumentaires péremptores sous la plume de chercheurs, surtout lorsqu'ils s'aventurent aux marges de leurs terrains de prédilection. En 2016, Jean Tirole affirme ainsi que, « selon certaines estimations », l'État en France « utilise 44 % de plus de fonctionnaires par actif qu'en Allemagne », preuve s'il en est qu'il « coûte trop cher⁴ ».

Le contraste est frappant entre, d'un côté, la multiplication de tels arguments comparatifs dans le champ politico-médiatique (qu'ils soient simplement péremptores ou véritablement manipulateurs⁵) et, de l'autre, le faible nombre de travaux empiriques et comparatifs consacrés à l'histoire du développement des fonctions publiques. Le constat dressé par Pierre Rosanvallon il y a maintenant trois décennies pour l'État est toujours d'actualité pour le nombre de ses agents : il « est peu de domaines dans lesquels le déséquilibre entre la masse des prises de position et la minceur des travaux érudits soit aussi frappant⁶ ».

1. Un double angle mort historiographique

Une telle situation s'explique en grande partie par le fait que le nombre des fonctionnaires constitue un objet à la croisée de deux historiographies dont les renouvellements ont souvent opéré à contretemps, voire en opposition. Flux et reflux de l'histoire politique et de l'histoire quantitative ont ainsi contribué à laisser le nombre des agents publics dans un double angle mort⁷. Jusqu'aux années 1990, l'absence de travaux sur le nombre des fonctionnaires en France procédait en partie d'un État contemporain qui lui-même restait un « non-objet historique ». C'est d'abord lié au fait que l'histoire de l'administration a longtemps été le domaine réservé d'« études administratives » monopolisées, notamment, par les juristes de droit public⁸ ou les hauts fonctionnaires⁹. Mais c'est aussi en partie lié au succès de l'histoire économique et sociale au cours de la même période. Entre les années 1930

4. J. TIROLE, 2016, p. 229.

5. N. LECAUSSIN & E. LE NOAN, 2014 ; sur les manipulations parfois à l'œuvre dans de telles comparaisons, je me permets de renvoyer à ma contribution dans ce volume.

6. P. ROSANVALLON, 1990, p. 9.

7. Ce qui suit reprend et met à jour les éléments exposés dans É. RUIZ, 2015a.

8. Ce qui, dans une démarche ouverte à l'histoire et aux sciences sociales, peut donner d'aussi rares que remarquables ouvrages, tels que P. LEGENDRE, 1992 (réédition enrichie d'un manuel initialement publié aux Presses universitaires de France en 1968) ; ou, plus récemment, G. BIGOT, 2010 ; ainsi que G. BIGOT & T. LE YONCOURT, 2014.

9. Dans une démarche parfois très éloignée de l'analyse scientifique, comme en témoignent R. FAUROUX & B. SPITZ, 2002 ; tandis que, lorsque celle-ci se veut historique, certains considèrent que seul un (haut) fonctionnaire peut parler de la fonction publique, comme le sous-entendent (notamment à propos de la période pratiquement non traitée du régime de Vichy) G. THULLIER & J. TULARD, 1994.

et 1970, la « démarche labrousienne », socle d'une rencontre novatrice entre histoire et économie, s'était progressivement imposée comme un « modèle à suivre¹⁰ ». En parallèle, l'histoire économique et sociale affirmait son caractère dominant, notamment au sein de l'école des *Annales* et de l'historiographie marxiste¹¹. Dans l'ensemble, l'État n'était pas vraiment considéré comme un objet à part entière. L'analyse de la totalité des articles et recensions publiés entre 1969 et 1988 dans les *Annales* est édifiante : 86 des 4217 publications relèvent d'une thématique concernant l'administration, l'État, les finances publiques ou les fonctionnaires. Parmi elles, seules 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 %¹².

En outre, lorsque les historiens se saisissaient de l'État contemporain, leurs travaux se focalisaient le plus souvent sur des questions économiques et financières. L'article fondateur de Jean Bouvier sur l'histoire des dépenses publiques et les ouvrages qu'il a codirigés avec Jacques Wolff ou Jean-Claude Perrot en sont, aujourd'hui encore, les références incontournables¹³. Les histoires quantitatives de l'État se sont ainsi longtemps concentrées sur l'évolution des finances publiques et, plus précisément, sur la croissance de l'État mesurée par celle de ses dépenses¹⁴. Cette tendance – qui perdure¹⁵ – tient certainement beaucoup à la qualité d'économistes de la quasi-totalité des auteurs en question. Néanmoins, sans présumer de leur adhésion à des présupposés de ce type, il faut aussi noter qu'ils évoluaient dans une période où toute analyse de l'État se résumait à la question de son poids¹⁶, et son histoire à celle d'une « croissance, réalisée au détriment de la société¹⁷ ». On comprend ainsi qu'en 1990, pour Pierre Rosanvallon, « l'État comme problème politique, ou comme phénomène bureaucratique » restait, pour la période contemporaine, « une sorte de non-objet historique¹⁸ ». Or, le retour, « à grands coups de trompe¹⁹ », de l'histoire politique ne permit pas pour autant au « nombre des fonctionnaires » de sortir de l'ombre.

En France, ce nouvel intérêt pour la politique s'inscrivait pour partie, et sans ambiguïté, dans une logique de confrontation avec l'histoire économique

10. M. N. BORGHETTI, 2002, p. 33.

11. En parallèle car, comme M. N. BORGHETTI, 2005 l'a bien montré, les relations entre Ernest Labrousse, les *Annales* et le marxisme ont été beaucoup plus conflictuelles que ne le veut la légende.

12. Calculs d'après M. GRINBERG & Y. TRABUT, 1991.

13. J. BOUVIER, 1978 ; J. BOUVIER & J. WOLFF, 1973 ; J. BOUVIER & J.-C. PERROT, 1985.

14. A. TIANO, 1957 ; L. FONTVIEILLE, 1976 ; C. ANDRÉ & R. DELORME, 1983 ; B. THÉRET, 1990.

15. A. SINÉ, 2006.

16. C'est encore souvent le cas aujourd'hui, comme le relève P. MINARD, 2010.

17. P. ROSANVALLON, 1990, p. 12-13.

18. *Ibid.*, p. 9.

19. C. PROCHASSON, 2008, p. 171.

et sociale. Mais les orientations alors promues par René Rémond ne laissent guère de place aux fonctionnaires comme objet : l'État lui-même ne figure pas au sommaire du manifeste publié en 1988²⁰. En revanche, c'est au même moment que des historiens issus de l'école des *Annales* entreprirent d'intégrer le politique à leur grille de lecture²¹. Le deuxième tome de *l'Histoire de la France* dirigée par André Burguière et Jacques Revel, justement consacré à l'État, en témoigne²². Jacques Le Goff, directeur du volume, annonçait en introduction : « l'histoire politique de la France est d'abord celle de la genèse de deux entités, l'État et la nation²³ ». Cette mutation historiographique n'est probablement pas étrangère au profond renouvellement qu'a connu l'histoire contemporaine de l'État à partir des années 1990²⁴, plusieurs collectifs, en histoire, sociologie et science politique, confirmant la vitalité du champ dans la première moitié des années 2000²⁵. Pourtant, alors que l'État revenait sur le devant de la scène historiographique, le nombre de ses agents continuait de rester dans les coulisses.

C'est certainement ici la conséquence du mouvement de balancier que connut le recours aux méthodes quantitatives. Jusque dans les années 1980, le succès de l'histoire économique et sociale était accompagné de leur montée en puissance. Elles furent même un temps considérées comme le critère à partir duquel devrait être établie la scientificité de la discipline historique. Ainsi, en 1959, Adeline Daumard et François Furet évoquaient un accord « quasi unanime » autour de l'affirmation selon laquelle « scientifiquement parlant, il n'est d'histoire sociale que quantitative²⁶ ». Moins de dix ans plus tard, Emmanuel Le Roy Ladurie écrivait qu'« à la limite... il n'est histoire scientifique que du quantifiable²⁷ ». Mais cette réification du chiffre allant trop loin, l'histoire quantitative s'en trouva peu à peu disqualifiée. En 1971, François Furet relevait déjà 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 quoi²⁸ ». Il fallut moins de deux décennies pour que le succès ne se tarisse. En 1989, Bernard Lepetit constatait que

20. R. RÉMOND, 1988 ; une lacune comblée, dix ans plus tard, dans S. BERSTEIN & P. MILZA, 1998.

21. V. DUCLERT, 2010, p. 103-117.

22. Où l'on trouvait d'ailleurs P. ROSANVALLON, 1989 ; préfiguration de l'ouvrage précité de 1990.

23. J. LE GOFF, 1989.

24. Avec, notamment, la publication des thèses de M. MARGAIRAZ, 1991 et de M. O. BARUCH, 1997 (sur le tournant historiographique que représenta cette dernière publication, voir N. CARRÉ DE MALBERG, 2007).

25. M. O. BARUCH & V. DUCLERT, 2000 ; A. CHATRIOT & D. GOSEWINKEL, 2006 ; F. DREYFUS & J.-M. EYMERI, 2006. Pour une analyse historiographique de ces renouvellements, voir S. GENSBURGER, 2011 ; A. CHATRIOT, 2012.

26. A. DAUMARD & F. FURET, 1959, p. 676.

27. E. LE ROY LADURIE, 1973, p. 22.

28. F. FURET, 1971, p. 63.

l'histoire quantitative n'était alors « plus à la mode²⁹ ». Cela ne signifie pas, bien entendu, qu'elle disparut totalement ; il est d'ailleurs possible d'observer, depuis maintenant quelques années, un intérêt renouvelé pour l'usage des méthodes quantitatives en histoire³⁰. Les livraisons d'*Histoire & Mesure* attestent ainsi des transformations profondes opérées dès les années 1980 et 1990, en dépassant l'histoire économique et sociale pour aborder les terrains politiques et culturels notamment. Mais force est de constater que l'État comme ses fonctionnaires restaient des champs d'application marginale. L'examen des sommaires des onze premiers volumes de la revue l'atteste. Hors propos liminaires, notes critiques, comptes rendus et autres textes de statuts divers, 172 articles ont été publiés dans *Histoire & Mesure* de 1986 à 1996³¹. Le terme « fonctionnaires » apparaît dans 21 de ces articles, mais de façon incidente, comme des acteurs parmi d'autres qui ne font pas l'objet des analyses à proprement parler. Au cours des dix premières années d'existence de la revue, l'État n'est finalement l'objet principal que d'un seul article, soit 0,6 % de l'ensemble considéré³².

Au tournant des années 1980 et 1990, l'intérêt croissant des sciences sociales pour le politique, et plus marginalement pour l'histoire de l'État, ne s'inscrit donc pas dans les renouvellements de l'histoire quantitative³³. Cette situation n'est pas propre à la France : le parcours de Theda Skocpol est, à ce titre, édifiant. Dans la première moitié des années 1980, cette politiste fut la cheville ouvrière d'un retour de l'État dans les analyses de sociologie historique³⁴. Or, dans un entretien de 2002, elle précise qu'elle fut amenée à choisir son sujet de thèse en partie pour ne pas suivre la « direction de plus en plus statistique » que prenait le département de sociologie de Harvard, et plutôt rejoindre l'université de Chicago, où elle entendait trouver « un milieu d'intellectuels, où fleurissent les débats théoriques au-delà des frontières disciplinaires »³⁵. Comme le relevait Bernard Lepetit dès 1989, le reflux des approches quantitatives ne relevait pas d'un simple changement de mode historiographique mais bien d'une remise en cause épistémologique : « le doute s'[était] répandu quant à la capacité du chiffre à rendre compte des comportements les plus fondamentaux³⁶ ». Cela affecta non seulement le recours aux méthodes quantitatives mais aussi l'usage de sources statistiques

29. B. LEPETIT, 1989.

30. K. KARILA-COHEN *et al.*, 2018.

31. D'après les volumes numérisés sur Persée (URL : <https://www.persee.fr/collection/hism>) et les textes qui y sont catégorisés comme « article ».

32. B. THÉRET, 1995.

33. Et cela, même si des acteurs centraux de ces renouvellements méthodologiques s'intéressent par ailleurs à l'État, tel J.-P. GENET, 1990 ; *id.*, 1997.

34. De T. SKOCPOL, 1979 (ouvrage tiré de sa thèse, traduit en français chez Gallimard en 1984) ; jusqu'à T. SKOCPOL, 1984 ; et, surtout, P. EVANS, D. RUESCHEMEYER & T. SKOCPOL, 1985.

35. P. BOLLINGER, 2002, p. 151-154.

36. B. LEPETIT, 1989, p. 192.

en histoire. L'enthousiasme déconstructiviste des années 1980-1990, en partie hérité des travaux menés par Michel Foucault dans les années 1960³⁷, conduisit en effet à une remise en cause de l'exploitation des matériaux chiffrés par les historiens et, surtout, à une certaine méfiance envers toute rétrospective de longue durée.

2. De l'anachronisme aux reconstructions

Ce premier mouvement fut d'abord salutaire³⁸. Dès les années 1970³⁹, et plus encore dans les années 1980 et 1990⁴⁰, il permit le développement d'une histoire de la statistique administrative, attentive à ses acteurs et à la dénaturalisation de ses catégories, dont la vitalité est, aujourd'hui encore, remarquable⁴¹.

Mais l'analyse des catégories, promue par ce que Paul-André Rosental appelle un « foucauldisme plus ou moins bien digéré », pouvait aussi être porteuse d'une double impasse⁴². La première consiste à ne voir dans la statistique administrative qu'un instrument de coercition aux mains d'un pouvoir aux intentions nécessairement liberticides⁴³. La seconde impasse consiste à ne voir dans les phénomènes sociaux mesurés que le produit d'une construction étatique à travers la statistique administrative. Dès lors, il n'y aurait pas d'autre objet digne d'intérêt que 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'action⁴⁴ ». Dans cette optique, les statistiques administratives ne seraient pas utilisables, et seules leurs conditions de production devraient intéresser les historiens. Comme le relevaient Éric Brian et Marie Jaisson en 2007, 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

37. M. FOUCAULT, 1966 ; *id.*, 1969.

38. Ce qui suit reprend et met à jour des éléments exposés dans É. RUIZ, 2014.

39. En particulier avec la rencontre entre historiens et statisticiens lors de journées d'étude sur l'histoire de la statistique à Vaucresson en juin 1976, qui donna lieu à la publication de deux volumes qui, aujourd'hui encore, restent sans équivalent : J. AFFICHARD, 1977 ; *id.*, 1987.

40. A. DESROSIÈRES & L. THÉVENOT, 2002 ; A. DESROSIÈRES, 2000.

41. Pour ne prendre que quelques exemples récents en histoire des populations, pensons ici à M. LABBÉ, 2019 ; ainsi qu'à la thèse, récemment soutenue, de M. AGUILERA, 2020 ; et à celle, en cours, de Fanny Malègue, « Des chiffres pour déchiffrer l'empire : les recensements du premier empire colonial français (Antilles, 1763-1804) », sous la direction de Cécile Vidal (EHESS) et Christine Théré (INED), qui a donné lieu récemment à F. MALÈGUE, 2018.

42. P.-A. ROSENTAL, 2006.

43. La situation de crise dans laquelle nous nous trouvons encore au moment d'écrire ces lignes a donné lieu à des lectures typique d'une telle approche. À ce propos je me permets de renvoyer à F. CAHEN, C. CAVALIN & É. RUIZ, 2020.

44. L. SCHWEBER, 1996.

ce calcul⁴⁵ ». Pour le dire autrement, il faudrait abandonner la « mesure de l'histoire » pour se concentrer exclusivement sur « l'histoire de la mesure ».

Comprendre les conditions d'une telle mutation nécessite de revenir sur une discussion entre statisticiens et chercheurs en sciences sociales au début des années 1990. Non seulement elle cristallisa les arguments qui se trouvent à l'origine d'une remise en cause de l'usage des statistiques comme source, mais elle permit aussi l'ouverture d'une voie alternative à l'opposition entre fétichisme et rejet du chiffre. En 1991, Olivier Marchand et Claude Thélot publiaient un ouvrage intitulé *Deux siècles de travail en France*⁴⁶. Administrateurs de l'INSEE, les auteurs proposaient une reconstitution de la population active depuis le début du XIX^e siècle. Un peu moins de vingt ans après la fin des « Trente Glorieuses », ils avaient pour objectif de « relativiser la crise économique que [connaissait alors] la France » en remplaçant la « rupture de 1974 » dans le temps long⁴⁷. En l'absence de séries homogènes permettant de suivre l'évolution d'indicateurs tels que la productivité du travail ou le nombre d'actifs agricoles, O. Marchand et C. Thélot entreprirent de les construire. Ils partirent alors des conventions qui leur étaient contemporaines et qui n'avaient donc pas cours dans les années 1800. Les débats suscités par leur démarche furent d'abord internes à l'INSEE : c'est dans les colonnes du *Courrier des statistiques* qu'Alain Desrosières interpella les auteurs. L'ouverture aux réflexions d'historiens et sociologues intervint dans un second temps, à l'initiative de Florence Weber, dans un dossier de la revue *Genèses*⁴⁸. Le débat entre les statisticiens se développait sur deux terrains complémentaires : la validité des résultats et l'utilité même d'une telle recherche.

Le premier reproche adressé à O. Marchand et C. Thélot concernait l'absence de prise en considération des conditions de production des données utilisées pour la construction des séries. Ils disjoignaient l'« objet de sa construction » au risque de méconnaître « le fait que les mesures de certains objets dépendent totalement des conventions de définition et de codage⁴⁹ ». De fait, les statisticiens revendiquaient cette disjonction, « la compréhension d'un outil » statistique ne leur paraissant « jamais subordonnée aux conditions de sa naissance⁵⁰ ». En somme, ils assumaient de ne pas se soucier des apports d'une histoire et d'une sociologie des instruments de mesure qu'ils utilisaient. Sur ce premier terrain, les chercheurs sollicités par F. Weber suivaient bien volontiers les critiques formulées par A. Desrosières. Pour É. Brian, on se trouvait face au « signe précurseur additionnel de la montée d'un nouveau positivisme » : en qualifiant de « relativisme intégral » l'affirmation d'une

45. É. BRIAN & M. JAISSON, 2007, p. 21.

46. O. MARCHAND & C. THÉLOT, 1991.

47. B. LEPETIT, 1992, p. 105.

48. F. WEBER, 1992.

49. A. DESROSIÈRES, 1992, p. 93.

50. O. MARCHAND & C. THÉLOT, 1992, p. 99.

nécessité de prendre au sérieux les conditions de production des données, ces deux auteurs «ruin[ai]ent le chantier de l'histoire des savoirs et des savoir-faire statistiques dont les historiens [pouvaient] tirer le plus grand fruit⁵¹ ». De même, Christian Topalov considérait que leur approche revenait à écarter «d'un revers de main agacé les acquis critiques d'une décennie ou deux de recherches et [signalait] la solidité inébranlable d'un positivisme qui doit bien avoir quelque raison pour pouvoir être si aisément restauré⁵² ».

Mais la critique formulée par A. Desrosières allait beaucoup plus loin. Selon lui, l'anachronisme des catégories mobilisées par les auteurs disqualifiait d'emblée l'étude. Pour le statisticien, même fondés en partie sur une analyse des conditions de production des matériaux mobilisés, de tels travaux «ne devraient pas conduire à présenter des séries homogènes continues» car, «trompeuses», elles tendraient à faire «disparaître les problèmes» liés aux transformations des conventions et des modes de structuration des réalités que les statistiques entendent décrire. Il considérait en effet qu'il y avait «une irréversibilité du travail statistique : une fois la boîte noire refermée, la série continue tracée, celle-ci vit sa vie, est transmise de main en main, en devenant un objet qui tient bien⁵³ ». En somme, l'étude étant invalidée par des résultats biaisés, celle-ci n'avait pas lieu d'être. Pour B. Lepetit, il s'agissait d'un «procès en anachronisme» injustifié puisque «l'anachronisme est inhérent au métier d'historien⁵⁴ ». Point de vue partagé par É. Brian qui invitait à ne pas perdre de vue «l'intention première, objectiver raisonnablement les phénomènes sociaux en pleine conscience des limites et des procédés purement formels⁵⁵ ». Dans le contexte du «tournant critique» impulsé par B. Lepetit, il s'agissait de trouver une voie médiane entre les positions adoptées par les statisticiens et, par là, de se donner «les moyens du refus d'un positivisme poussièreux et d'un relativisme clinquant⁵⁶ ». De ce point de vue, le débat autour de *Deux siècles de travail en France* fut d'une importance fondamentale car il permit de souligner la nécessité de croiser reconstructions statistiques de longue durée et histoire de l'objectivation statistique des phénomènes sociaux. En somme, de nourrir la «mesure de l'histoire» par l'«histoire de la mesure».

On ne saurait parler d'un raz-de-marée historiographique, mais une telle perspective a fait l'objet de travaux pionniers depuis le début des années 2000. Particulièrement représentative d'une première série de travaux⁵⁷, la démographie politique de l'Europe que Morgane Labbé propose dans *La population à l'échelle des frontières* consiste ainsi en une reconstruction des mouvements

51. É. BRIAN, 1992, p. 107-108, 113.

52. C. TOPALOV, 1992, p. 114.

53. A. DESROSIÈRES, 1992, p. 97.

54. B. LEPETIT, 1992, p. 103.

55. C. TOPALOV, 1992, p. 111-113.

56. B. LEPETIT, 2013, p. 32.

57. Depuis A. BLUM, 1994 ; jusque M. MARUANI & M. MERON, 2012.

démographiques, principalement à partir des sources de l'état-civil, entendue comme un moyen d'appréhender les politiques de population. Elle considère en effet que « ces statistiques ne mesurent pas seulement la fréquence d'un événement démographique et à travers elle l'efficacité d'une politique de santé ou familiale » mais qu'elles peuvent aussi « exprimer un rapport entre la population et ses services, qui est de nature politique ». Ne négligeant pas les risques d'enregistrements défectueux, M. Labbé considère que c'est justement la reconstitution de séries et l'identification d'éventuels biais dans les évolutions constatées qui doivent servir de point d'entrée dans une analyse historique et politique des phénomènes étudiés. Elle prend ainsi le contrepied, tant de l'approche positiviste qui supposerait la nécessaire adaptation des séries à nos cadres de pensée, que de l'approche relativiste qui refuserait toute exploitation des données⁵⁸. En outre, même lorsque la nature des biais observés empêche de mesurer certains phénomènes sociaux, une seconde série de travaux a montré que leur analyse sociologique et historique permettait de faire apparaître d'autres phénomènes quantifiables à partir de l'exploitation raisonnée de ces mêmes matériaux⁵⁹. Pour leur analyse de la fabrication du nombre de victimes de la silicose, Jean-Claude Devinck et Paul-André Rosental décident, par exemple, eux aussi de considérer les biais comme un point de départ et non comme un obstacle à contourner. Certes, leur enquête révèle de nombreuses lacunes dans la fabrication des statistiques et atteste l'impossible chiffrage du nombre réel de victimes de la silicose dans les houillères. Mais les deux historiens ne renoncent pas pour autant à l'exploitation des chiffres dont ils ont mis à jour les conditions de production. Si elles ne permettent pas de prendre la véritable mesure « du désastre humain, sanitaire et démographique qu'a représenté la silicose », ces mêmes statistiques sont un point d'entrée inédit dans un autre objet : la gestion du personnel dans les houillères. Mis en regard de leurs conditions de production et d'usage, les taux de reconnaissance ou de refus de reconnaissance comme silicosés des mineurs malades, tout comme l'évolution des taux d'invalidité prononcés par les médecins des mines, deviennent les révélateurs d'une utilisation des différents stades de reconnaissance de la maladie comme instruments de gestion des carrières. La conjugaison d'un travail de déconstruction des statistiques et d'une analyse quantitative conduit ainsi à l'émergence d'un nouvel objet de recherche en sciences sociales⁶⁰.

3. Faire l'histoire des États par leurs effectifs

C'est à tirer parti de telles propositions que s'emploie ce dossier, afin de lancer quelques pistes pour une approche empirique des mesures de la fonction

58. M. LABBÉ, 2000, p. 18-19.

59. É. BRIAN & M. JAISSON, 2007.

60. J.-C. DEVINCK & P.-A. ROSENAL, 2007.

publique. En abordant cette question dans différents contextes nationaux et internationaux, nous n'entendons ni embrasser l'ensemble des obstacles aux approches croisées et comparatives, ni énoncer des solutions universelles pour les contourner. Notre ambition est plutôt de commencer à prendre au sérieux les entraves aux mesures des fonctions publiques, de nous saisir des questions de construction de catégories statistiques et administratives, pour faire du nombre des fonctionnaires un objet qui n'échappe plus aux velléités de quantification critique et réflexive. Le panorama sera donc forcément partiel, parfois programmatique, mais nous espérons qu'il contribuera à ouvrir le champ des possibles en la matière.

Au regard des implications politiques évoquées au début de cette introduction, il est bien sûr important de montrer que les sciences sociales sont en mesure d'apporter une expertise empirique sur une question plus souvent fantasmée qu'objectivée. Cela ne constitue pourtant pas l'objectif premier de ce dossier mais plutôt l'heureuse conséquence d'un parti pris commun à toutes les contributions qui le composent. En ouverture, Antoine Perrier se saisit ainsi de la question du comptage des agents en poste dans les protectorats marocain et tunisien pour proposer une relecture des relations entre l'État colonial et les monarchies « protégées ». En observant les modalités de dénombrement ou les refus de comptabiliser certains agents, il nous éclaire en outre sur les modes de fonctionnement et de légitimation de l'administration française comme de ceux des monarchies au fil des premières décennies du *xx^e* siècle. C'est sur un terrain métropolitain et chronologiquement plus proche de nous que porte la contribution suivante. Aurélie Peyrin y analyse conjointement les modalités de comptage et l'évolution quantitative du nombre des non-titulaires dans la fonction publique de l'État. Ce faisant, elle met à jour les dynamiques d'invisibilisation de la précarité tout en donnant à voir la discrète mais profonde recomposition du système d'emploi public en France depuis les années 1970. Les deux contributions suivantes passent à une échelle européenne et abordent les liens entre la construction d'un État supranational et la mesure de sa fonction publique. Dans l'Europe centrale du long *xix^e* siècle, Wolfgang Göderle analyse ainsi la mutation de l'Empire des Habsbourg en *Beamtenstaat*, « l'État des fonctionnaires ». Tandis que Didier Georgakakis propose de relire le processus de construction européenne à l'aune de l'invention puis de l'objectivation d'une fonction publique depuis les années 1950. Enfin, ce dossier s'achève sur quelques propositions, par l'auteur de ces lignes, pour une approche comparée du nombre des fonctionnaires, en prenant les États-Unis, la France et le Royaume-Uni depuis la fin du *xviii^e* siècle comme terrain d'expérimentation. Le cadre analytique ainsi exposé invite à faire l'histoire concrète de l'abstraction « nombre des fonctionnaires » pour développer une lecture inédite des frontières de l'État à l'époque contemporaine.

Toutes les contributions réunies ici entendent ainsi traiter le nombre des fonctionnaires, non seulement comme un objet en lui-même, mais aussi comme une façon de renouveler nos lectures du développement et du fonctionnement des bureaucraties publiques. En ce sens, nous espérons que ce numéro d'*Histoire & Mesure* contribuera à montrer tout ce que l'histoire et la sociologie de l'État ont à gagner à une analyse se saisissant à la fois des chiffres produits sur les fonctionnaires, des politiques de la fonction publique et des représentations de l'État.

Émilien RUIZ

Sciences Po, Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP), Paris ;
en détachement de l'Université de Lille, Institut
de recherches historiques du Septentrion (IRHIS)
E-mail : emilien.ruiz@sciencespo.fr

Bibliographie

- AFFICHARD, Joëlle (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, t. 1 : *Contributions*, Paris, INSEE, 1977.
- , *Pour une histoire de la statistique*, t. 2 : *Matériaux*, Paris, Economica et INSEE, 1987.
- AGUILERA, Mathieu, « «La recherche de la vérité». Recensements et statisticiens dans l'Espagne du XIX^e siècle », thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Jean-François Chanet et Juan Pro Ruiz, Sciences Po et Universidad Autónoma de Madrid, Paris, 2020.
- ANDRÉ, Christine & DELORME, Robert, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Seuil, 1983.
- BARUCH, Marc Olivier, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997.
- BARUCH, Marc Olivier & DUCLERT, Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000.
- BERSTEIN, Serge & MILZA, Pierre (dir.), *Axes et méthodes de l'histoire politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.
- BIGOT, Grégoire, *L'administration française : politique, droit et société*, t. 1 : 1789-1870, Paris, Litec, 2010.
- BIGOT, Grégoire & LE YONCOURT, Tiphaine, *L'administration française : politique, droit et société*, t. 2 : 1870-1944, Paris, Lexis Nexis, 2014.
- BLUM, Alain, *Naître, vivre et mourir en URSS, 1917-1991*, Paris, Plon, 1994.
- BOLLINGER, Pierre, « Parcours de recherche. Entretien avec Theda Skocpol », *Raisons politiques*, vol. 6, n°2, 2002, p. 149-164.

- 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, p. 15-38.
- , *L'œuvre d'Ernest Labrousse. Genèse d'un modèle d'histoire économique*, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 2005.
- BOUVIER, Jean, «Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques», *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, vol. 33, n°2, 1978, p. 207-215.
- BOUVIER, Jean & 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.
- BOUVIER, Jean & WOLFF, Jacques, *Deux siècles de fiscalité française, XIX^e-XX^e siècle. Histoire, économie, politique*, Paris, Mouton, 1973.
- BRIAN, Éric, «Histoire de chiffres. Notes sur la renaissance de l'arithmétique politique», *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n°9, 1992, p. 107-113.
- BRIAN, Éric & JAISON, Marie, *Le sexisme de la première heure. Hasard et sociologie*, Paris, Raisons d'agir, 2007.
- CAHEN, Fabrice, CAVALIN, Catherine & RUIZ, Émilien, «Des chiffres sans qualités ? Gouvernement et quantification en temps de crise sanitaire», Document de travail, V1, 29 mai 2020.
URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02659791/>
- CARRÉ DE MALBERG, Nathalie, «Les fonctionnaires (civils) sous Vichy : essai historiographique», *Histoire@Politique*, n°2, 2007.
URL : <http://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=02&rub=pistes&item=6>
- CASTAGNET, Mathieu, «En 2020, les effectifs de l'État fondront... de 47 postes», *La Croix*, 27 septembre 2019, p. 11.
- 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, p. 19-42.
- CHATRIOT, Alain & GOSEWINKEL, Dieter (dir.), *Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich, 1870–1945. Les figures de l'État en Allemagne et en France*, Paris et Munich, Institut historique allemand et R. Oldenbourg Verlag (Pariser Historische Studien, 72), 2006.
DOI : <https://doi.org/10.1524/9783486836721>
- DAUMARD, Adeline & FURET, François, «Méthodes de l'histoire sociale : les Archives notariales et la Mécanographie», *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, vol. 14, n°4, 1959, p. 676-693.
- DESROSIÈRES, Alain, «Séries longues et conventions d'équivalence», *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n°9, 1992, p. 92-97.
- , *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.
- DESROSIÈRES, Alain & THÉVENOT, Laurent, *Les catégories socio-professionnelles*, 5^e éd., Paris, La Découverte, 2002.
- DEVINCK, Jean-Claude & ROSENTAL, Paul-André, «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*, n°95, 2007, p. 75-91.

- DREYFUS, Françoise, & EYMERI, Jean-Michel (dir.), *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.
- DUCLERT, Vincent, *L'avenir de l'histoire*, Paris, Armand Colin, 2010.
- EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich & SKOCPOL, Theda (dir.), *Bringing the State Back in*, New York, Cambridge University Press, 1985.
- FAUROUX, Roger & SPITZ, Bernard, *Notre État : le livre vérité sur la fonction publique*, 2^e éd., Paris, Hachette Littérature, 2002.
- FONTVIEILLE, Louis, *Évolution et croissance de l'État français (1815-1969)*, Paris, Institut de sciences mathématiques et économiques appliquées, 1976.
- FOUCAULT, Michel, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, 1969.
- , *Les mots et les choses : une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1966.
- FURET, François, « Histoire quantitative et construction du fait historique », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, vol. 26, n° 1, 1971, p. 63-75.
- GENET, Jean-Philippe (dir.), *L'État moderne : genèse. Bilans et perspectives*, Paris, CNRS Éditions, 1990.
- , « La genèse de l'État moderne. Les enjeux d'un programme de recherche », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 118, 1997, p. 3-18.
- 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, p. 579-602.
- GRINBERG, Martine & TRABUT, Yvette, *Vingt années d'histoire et de sciences humaines : table analytique des Annales 1969-1988*, Paris, Armand Colin, 1991.
- GUICHARD, Guillaume, « Toujours plus de fonctionnaires en France », *Le Figaro*, 23 avril 2014, p. 20.
- KARILA-COHEN, Karine, LEMERCIER, Claire, ROSÉ, Isabelle & ZALC, Claire, « Nouvelles cuisines de l'histoire quantitative », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 73, n° 4, 2018, p. 771-783.
- LABBÉ, Morgane, *La population à l'échelle des frontières. Une démographie politique de l'Europe contemporaine*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 2000.
- , *La nationalité, une histoire de chiffres. Politique et statistiques en Europe centrale (1848-1919)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019.
- LAGOUTTE, Christine, « La France compte toujours plus de fonctionnaires », *Le Figaro*, 17 avril 2015, p. 22.
- LE GOFF, Jacques (dir.), *L'État et les pouvoirs*, Paris, Seuil, 1989.
- LE ROY LADURIE, Emmanuel, *Le territoire de l'historien*, Paris, Gallimard, 1973.
- LECAUSSIN, Nicolas & LE NOAN, Erwan, « Et les chiffres tombèrent... toujours plus de fonctionnaires en France : une comparaison dans le détail avec ce que font nos voisins européens », *Atlantico.fr*, 25 avril 2014.
URL : <https://atlantico.fr/article/decryptage/et-les-chiffres-tomberent-toujours-plus-de-fonctionnaires-en-france-une-comparaison-dans-le-detail-avec-ce-que-font-nos-voisins-europeens-nicolas-lecaussin-erwan-le-noan>
- LEGENDRE, Pierre, *Trésor historique de l'État en France. L'Administration classique*, Paris, Fayard, 1992.

- LEPETIT, Bernard, « L'histoire quantitative : deux ou trois choses que je sais d'elle », *Histoire & mesure*, vol. 4, n° 3-4, 1989, p. 191-199.
- , « Séries longues, histoire longue », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 9, 1992, p. 102-106.
- , *Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*, nouvelle édition augmentée d'une préface d'Éric Brian, Paris, Albin Michel, 2013.
- MALÈGUE, Fanny, « L'empire en tableaux. Recenser et gouverner les colonies antillaises après la guerre de Sept Ans », *Histoire & mesure*, vol. 33, n° 2, 2018, p. 93-114.
- MARCHAND, Olivier & THÉLOT, Claude, *Deux siècles de travail en France*, Paris, INSEE, 1991.
- , « Pour une statistique historique », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 9, 1992, p. 98-101.
- MARGAIRAZ, Michel, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*, 2 vol., Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991.
- MARUANI, Margaret & MERON, Monique, *Un siècle de travail des femmes en France, 1901-2011*, Paris, La Découverte, 2012.
- MINARD, Philippe, in Emmanuel LAURENTIN (dir.), *À quoi sert l'histoire aujourd'hui ?*, Paris, Bayard, 2010.
- PROCHASSON, Christophe, *L'empire des émotions. Les historiens dans la mêlée*, Paris, Demopolis, 2008.
- RÉMOND, René (dir.), *Pour une histoire politique*, Paris, Seuil, 1988.
- ROSANVALLON, Pierre, « La croissance de l'État comme problème », in Jacques LE GOFF (dir.), *L'État et les pouvoirs*, Paris, Seuil, 1989.
- , *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.
- ROSENTAL, Paul-André, « Pour une histoire politique des populations », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 61, n° 1, 2006, p. 7-29.
- RUIZ, Émilien, « Retour sur "l'anachronisme des séries longues" », *Penser/Compter*, 2014.
URL : <https://compter.hypotheses.org/768>
- , « Faire une histoire quantitative de l'État ? Quelques réflexions historiographiques », *Devenir historien-ne*, 2015a.
URL : <https://devhist.hypotheses.org/2976>
- , « Quantifier une abstraction ? L'histoire du "nombre fonctionnaires" en France », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 99, 2015b, p. 131-148.
- , « Y a-t-il trop de fonctionnaires ? », *La vie des idées*, 2017.
URL : <https://laviedesidees.fr/Y-a-t-il-trop-de-fonctionnaires.html>
- SCHWEBER, Libby, « L'histoire de la statistique, laboratoire pour la théorie sociale », *Revue française de sociologie*, vol. 37, n° 1, 1996, p. 107-128.
- SINÉ, Alexandre, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006.
- SKOCPOL, Theda, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 1979.
- (dir.), *Vision and Method in Historical Sociology*, New York, Cambridge University Press, 1984.

- 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*, 3 vol., Paris, Éd. de l'IRIS, 1990.
- , « 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. Les théories confrontées à l'histoire et à la mesure », *Histoire & mesure*, vol. 10, n° 1-2, 1995, p. 149-197.
- THUILLIER, Guy & TULARD, Jean, *Histoire de l'administration française*, 2^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1994.
- TIANO, André, *Les traitements des fonctionnaires et leur détermination (1930-1957)*, Paris, M.-T. Génin, 1957.
- TIROLE, Jean, *Économie du bien commun*, Paris, Presses universitaires de France, 2016.
- TOPALOV, Christian, « Réalistes, nominalistes et conventions statistiques », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n°9, 1992, p. 114-119.
- VISOT, Marie, « Les effectifs de l'État diminueront de... 47 postes », *Le Figaro*, 27 septembre 2019, p. 29.
- WEBER, Florence (dir.), « Histoire et statistiques. Questions sur l'anachronisme des séries longues », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n°9, 1992, p. 90-119.

