

Légitimer par les nombres, à propos d'une autre fonction des outils quantitatifs



Émilien RUIZ

Historien, maître de conférences à l'université de Lille

Combien y a-t-il de fonctionnaires dans chaque ministère ? L'émergence après la deuxième guerre mondiale de nouveaux outils de mesure des effectifs de la fonction publique met en évidence un rôle souvent méconnu des chiffres. Un travail statistique peut aussi aider le service producteur à occuper une place dans un paysage administratif pas encore figé.

Introduction

Dans l'un des derniers textes qu'il publia, Alain Desrosières résumait ainsi l'un des principaux *leitmotivs* de son œuvre : « les outils quantitatifs ne sont pas seulement des outils de preuve, utilisés par les scientifiques pour étayer leurs arguments, mais aussi des outils de *coordination*, ou de *gouvernement*¹. »

De fait, l'un des apports majeurs du paradigme du « gouvernement par les nombres » a été de permettre une forme de démystification de la neutralité et de l'objectivité intrinsèque des statistiques publiques. Il ne faudrait toutefois pas tomber dans le travers opposé consistant à ne chercher que la volonté de contrôle derrière toute production quantitative ministérielle, au risque de manquer d'autres motivations ou usages.

À partir d'une analyse des conditions de production du premier recensement des agents des services publics en France, l'objet de cet article est de montrer qu'une troisième fonction peut parfois être assignée aux quantifications officielles : celle d'être un outil de légitimation institutionnelle de leurs commanditaires et producteurs.

Quantifier les agents des services publics en 1947

Entre 1946 et 1949, c'est le jeune Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) qui mena le premier véritable recensement des agents publics. Amorcée sous la forme d'un « dénombrement » en 1946² cette initiative fut entérinée par la réalisation d'un « recensement général » en 1947, dont les résultats furent publiés en 1949³.

Mené à la demande de la direction de la Fonction publique (ci-après DFP), le recensement fut réalisé principalement à partir des informations relatives aux traitements. En janvier 1947, des imprimés furent mis en place par l'Imprimerie nationale et envoyés aux trésoriers payeurs

1. Alain Desrosières (2012) « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 2012, vol. 7, no 2, p. 264 - souligné dans le texte.
2. 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
3. INSEE, *Recensement général des agents des services publics*, Paris, Imprimerie nationale & PUF, 1949

généraux (TPG), 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)⁴. La quantification du nombre des agents des services publics devait ainsi être réalisée 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 »⁵. Il s'agissait là, pour le directeur de la Fonction publique, du meilleur moyen pour « obtenir des renseignements précis et détaillés et dont l'exactitude ne soit pas contestable »⁶.

Après le test de 1946, c'est la première fois qu'un recensement des agents publics fut réalisé par un organisme public de statistique à la demande d'une direction ministérielle. Dès l'introduction de la brochure, l'initiative était d'ailleurs présentée comme 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* » (sexe, âge, nombre d'enfants...). Pourtant, dans la brochure publiée en 1949, comme il l'avait fait en 1946, l'Insee proposait une « *évolution des effectifs des fonctionnaires et agents de l'État depuis 1914* ». Les informations chiffrées relatives aux années 1914, 1922, 1936 et, parfois, 1941 étaient en effet citées comme les résultats de « *recensements précédents* ».

Or, aucune des informations ainsi intégrées à la rétrospective de l'évolution des effectifs de l'État n'avait été produite par un recensement. Les données de 1914 et 1922 correspondaient en effet aux chiffres cités dans un rapport déposé à la Chambre en septembre 1921 au nom de la commission des finances. Pour 1914 il s'agissait du résultat d'une enquête budgétaire réalisée par le rapporteur au Budget et pour 1922 il s'agissait de prévisions ministérielles⁷. Les données 1936 et 1941 étaient quant à elles tirées d'une brochure de 1944⁸ à partir d'une enquête budgétaire réalisée à la demande d'Yves Bouthillier en 1941. Il avait alors été demandé aux ministères de fournir des chiffres pour 1941 et 1936, sans que l'on sache très bien comment ils furent établis⁹.

Désigner ces informations comme étant issues de « *recensements précédents* » ne fut pas sans conséquences. De la sorte, l'Insee en faisait des « *chiffres officiels* » et, surtout, des données comparables. Ainsi, un article de *La tribune économique* s'appuya sur la brochure issue du dénombrement de 1946 pour formaliser l'évolution des effectifs depuis le Front populaire dans un graphique dont la légende vantait l'exactitude de la comparaison puisque « *les recensements des trois années citées [avaient] porté [sur] les mêmes catégories de fonctionnaires*¹⁰. » La méprise était d'autant plus prévisible que, ni dans la brochure issue du dénombrement de 1946, ni dans celle du recensement de 1947, les sources des statistiques concernant les années 1914-1941 ne furent indiquées.

4. 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.

5. 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.

6. Lettre du secrétaire général du gouvernement [en-tête de la direction de la Fonction publique] à Monsieur le ministre de..., Paris, 30 octobre 1946, AN, F60 980.

7. 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].

8. SNS, *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État (effectifs, traitements, pensions de retraites)*, Paris, Imprimerie nationale, 1944., p. 49 et 51.

9. 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, Fonds Budget, B11856/60.

10. 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.

Rivalités administratives et quantifications concurrentes

Dès lors, une question s'impose au chercheur : pourquoi les statisticiens de l'Insee nommèrent-ils ces enquêtes précédentes des « *recensements* » en éludant leur source réelle ?

Peut-être y eut-il une part de facilité de langage à faire de « *recensement* » un synonyme de toute « *comptabilisation statistique* », mais les statisticiens de l'Insee étaient généralement plus attentifs à bien distinguer un dénombrement budgétaire par exemple, d'un recensement des effectifs réels... D'autant plus qu'ils réclamaient, depuis de nombreuses années, l'application d'une méthode de comptage des agents plus fiable que celles qui avaient été mises en œuvre jusqu'ici. D'ailleurs, les concepteurs de l'enquête réclamée en 1941 par Y. Bouthillier ne s'y trompaient pas. Dans l'introduction – 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 »¹¹.

Éluder le caractère nettement plus approximatif des données antérieures à celle du recensement proprement dit relevait plus certainement d'une volonté de légitimer la comparaison diachronique ainsi proposée. Ce qui permet d'énoncer cette hypothèse, ce sont les transformations administratives qui, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, occasionnèrent certaines modifications dans le champ des compétences relatives à la Fonction publique. En effet, si l'Insee fut amené à gommer les biais de sa rétrospective, c'est parce qu'au sein de l'État, il n'était pas le seul producteur de données chiffrées sur le sujet. En effet, en parallèle de l'élaboration du dénombrement de 1946, puis du recensement de 1947, le ministère des Finances produisit un « *inventaire de la situation financière* » qui traitait aussi de l'évolution des effectifs depuis 1913. Soulignant la constance de l'augmentation du nombre des agents de l'État au cours de cette période, les auteurs précisait 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* ». Or, si c'est le même constat qui avait conduit l'Insee et la direction de la Fonction publique à tenter un dénombrement sur la base des traitements, les auteurs de l'inventaire considéraient que « *par les conditions mêmes* » de sa réalisation, l'opération contenait « *nécessairement des erreurs ou des insuffisances* ». La direction du Budget préféra comptabiliser elle-même les « *emplois budgétaires* »¹². Cette opération – que le ministère des Finances avait été quasiment incapable de réaliser depuis le début du siècle – fut sans aucun doute facilitée par les rivalités entre le Budget et la Fonction publique.

En effet, née de l'ordonnance du 9 octobre 1945, la DFP fut d'emblée chargée de « *préparer les éléments d'une politique d'ensemble de la fonction que publique* », et « *d'établir ou de faire établir une documentation et des statistiques d'ensemble [la] concernant* ». Cela explique donc, en premier lieu, le rôle que joua la DFP dans la réalisation et la publication du dénombrement de 1946, ainsi que sa volonté de voir réaliser un véritable recensement en 1947. Mais les conditions de cette création permettent aussi d'expliquer la publication, au même moment, de l'inventaire des Finances. Si, toujours en vertu de l'ordonnance de 1945, elles gardaient un droit de regard sur « *tous les projets élaborés ou examinés par la présidence du gouvernement* » en ce qui concerne les règles statutaires, les rémunérations, le régime de prévoyance des personnels et, plus généralement, tout texte ayant vocation à avoir des « *répercussions financières* »¹³, elles n'étaient

11. SNS, *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État*, op. cit., p. 4 et 49.

12. 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, Annexe I-Q, p. 349-353.

13. 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 (ART. 15 - citations p. 6380).

plus chargées de la production des chiffres officiels sur la question. D'autant moins que l'Insee ne relevait pas de la tutelle du ministère des Finances mais de celle de l'Économie nationale¹⁴. En l'occurrence, alors même que les années 1946-1949 furent le théâtre de nombreuses politiques de suppressions d'emplois, ce n'est pas par les chiffres de l'Insee que le Parlement fut éclairé sur l'évolution des effectifs, mais par les mises à jour de l'inventaire¹⁵.

Une opération de légitimation institutionnelle

Si les quantifications produites par l'Insee et la DFP ne furent pas directement des outils de gouvernement, ils ne furent toutefois pas sans utilité pour leurs producteurs. Le dénombrement puis le recensement jouèrent un rôle important dans le processus de légitimation des deux nouveaux organismes.

Fondé en 1946, l'Insee avait d'emblée dû faire face à de nombreuses hostilités. Béatrice Touchelay a bien montré les difficultés budgétaires auxquelles l'organisme fut confronté dès sa naissance¹⁶. En outre, l'Institut fit régulièrement l'objet de procès en inutilité ou en illégitimité.

Deux exemples permettent d'en prendre la mesure. Alors que les politiques d'économies étaient à l'ordre du jour, le 1^{er} juillet 1946, François-Didier Gregh, directeur du Budget, informa Francis-Louis Closon, directeur de l'INSEE, des jugements sans équivoque portés par un inspecteur des Finances « *à l'esprit vif et délié* » sur les travaux du « *Service des Statistiques* ». Il affirmait ainsi que, « *muni d'un puissant matériel et de crédits trop importants* » l'Insee accepterait et susciterait même « *des besognes dont l'utilité ne paraît pas immédiate* » uniquement pour « *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 considérait qu'il s'agissait là du « *type même du service où des coupes sombres seraient indispensables* », d'autant plus que les « *Directeurs régionaux [étaient] sans valeur ; il n'y a que les machines qui en [avaient] une...* »¹⁷. Les critiques ne venaient pas uniquement des Finances. Directeur de l'Ined – institut né lui aussi après la guerre dans un subtil mélange de rupture et de continuité avec les structures de l'État français – Alfred Sauvy ne cessa de fustiger 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 rappelait que l'Insee était né en partie des développements donnés à la statistique publique « *sous le gouvernement de Vichy* » et qu'en dépit de son caractère « *quelque peu monstrueux* », il s'en fallait « *malheureusement de beaucoup que le rendement de l'organisme ait augmenté dans les mêmes proportions* » que son matériel et ses effectifs¹⁸.

Francis-Louis Closon, soucieux de l'image de l'organisme et de la défense de sa légitimité dans l'État, prenait systématiquement soin de répondre aux attaques, mais il prenait aussi souvent les devants. On trouve ainsi, parmi les archives conservées au CAEF, de nombreux documents datant des premières années d'existence de l'Insee qui visaient à présenter ses origines, son fonctionnement et le bilan de ses activités. En pleine période de refondation d'une politique de la Fonction publique (non seulement par la création de la DFP, mais aussi par l'adoption du statut et la mise en place de la grille indiciaire¹⁹) il présentait le recensement général des agents des services publics comme un témoignage de l'utilité des travaux de l'Institut. Peu importait,

14. Articles 32 et 33 de la loi n°46-854 du 27 avril 1946, Journal officiel, 1er mai 1946, p. 3630.

15. 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.

16. Béatrice Touchelay, L'INSEE des origines à 1961 : évolution et relation avec la réalité économique, politique et sociale, Thèse de doctorat en histoire économique, Université Paris 12, 1993, p. 222, 262-263 et 275.

17. Lettre n°8-750 du directeur du Budget au directeur de l'INSEE, Paris, le 1er juillet 1946, CAEF, Fonds Statistiques et études économiques, B55423.

18. Alfred Sauvy, « Gouverner, c'est prévoir : le rôle de la statistique », Revue de défense nationale, vol. 3, novembre 1947, p. 624

19. Jeanne Siwek-Pouydesseau, « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire », La revue administrative, vol. 48, 1995, p. 35-40.

finalement, qu'il soit vraiment utilisé : l'organisme statistique avait fait sa part en donnant « *au gouvernement les éléments dont il avait besoin* »²⁰.

De son côté la DFP fit aussi de ces initiatives un témoignage de l'utilité et de l'efficacité de ses services. Roger Grégoire, son directeur jusqu'en 1954, citait ainsi le dénombrement de 1946 et le recensement de 1947 dans tous ses rapports d'activité. 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 DFP avait « pris l'initiative » de faire réaliser « selon ses directives » trois recensements détaillés du personnel en février 1946, mars 1947 et avril 1950²¹.

Conclusion

À la fin des années 1940, la quantification des effectifs publics fut ainsi principalement un outil de légitimation institutionnelle, tant pour l'Insee que pour son alliée de circonstance, la DFP.

Si l'on ne saurait généraliser à toute production quantitative cette conclusion relative à un cas particulier, il faut toutefois noter que l'on retrouve cette fonction de légitimation à chaque tournant de l'histoire du comptage des agents publics en France. Victor Turquan tenta ainsi, par un premier « essai de recensement » en 1896, tant de renforcer sa position dans les cercles libéraux anti-étatistes que de légitimer son expertise statisticienne. Dix ans plus tard, le petit réseau de membres actifs de la Société de statistique de Paris qui inventa la « statistique des fonctionnaires » renforça tant sa position que celle de la statistique publique dans l'État²². Or, aucune des données qu'ils produisirent ne fit l'objet d'un usage parlementaire ou ministériel. Sur ce terrain la quantification fut toujours plus un outil de légitimation qu'un instrument de gouvernement. Il ne faudrait pas pour autant en conclure que l'on n'aurait jamais gouverné avec ces chiffres. En effet, si le recensement de 1947 ne fut pas mis au service de la politique de réduction des effectifs, et bien que cet usage n'ait pas été anticipé par ses commanditaires, ses résultats provisoires contribuèrent, entre 1948 et 1950, à la mise à l'agenda gouvernemental du « *problème de l'auxiliarat* » par la DFP qui, contre la direction du Budget, préconisait une facilitation des titularisations²³.

Dès lors, tandis que, dans le texte cité en introduction, Alain Desrosières proposait une typologie des quantifications associées à cinq formes d'État²⁴, le présent article voudrait modestement appeler à prolonger l'analyse. Les opérations statistiques pouvant être non seulement des outils de preuve et de gouvernement mais aussi des instruments de légitimation, il apparaît désormais nécessaire de déplacer la focale à l'intérieur de l'État. Traversé de rapports de forces (administratifs et/ou politiques, entre ministères et/ou entre corps de fonctionnaires, etc.) l'État est aussi un espace de légitimation où la capacité (ou non) à compter et où la concurrence des quantifications jouent parfois un rôle fondamental.

20. 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.

21. 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, AN, 20040366-ART1.

22. Sur ces deux moments, je me permets de renvoyer à Émilien Ruiz, « Statistique des fonctionnaires et histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950) », *Statistique et société*, 4(1), mai 2016, p. 45-49 et « Compter. L'invention de la statistique des fonctionnaires en France (années 1890 - années 1930) », *Sociologie du travail*, 52(2), avril-juin 2010, p. 212-233.

23. PV de la séance du jeudi 28 octobre 1948, conseil supérieur de la Fonction publique, Paris, le 16 novembre 1948, AN, 20030468-ART2 ; Loi n°50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliarat, *Journal officiel*, 6 avril 1950, p. 3704-3705 ; Loi n°50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliarat, *Journal officiel*, 6 avril 1950, p. 3704-3705.

24. Alain Desrosières, « Est-il bon, est-il méchant ? », op. cit. – texte repris dans *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014, p. 33-59.