

LE BIHAN, Jean, *Au Service de l'État. Les fonctionnaires intermédiaires au XIX^e siècle*

Jean-François Tanguy



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/abpo/1791>

DOI : 10.4000/abpo.1791

ISBN : 978-2-7535-1518-5

ISSN : 2108-6443

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 10 juillet 2010

Pagination : 168-169

ISBN : 978-2-7535-1214-6

ISSN : 0399-0826

Référence électronique

Jean-François Tanguy, « LE BIHAN, Jean, *Au Service de l'État. Les fonctionnaires intermédiaires au XIX^e siècle* », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest* [En ligne], 117-2 | 2010, mis en ligne le 20 juillet 2012, consulté le 22 juillet 2022. URL : <http://journals.openedition.org/abpo/1791> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/abpo.1791>

« repousser les brigands par la force des armes », et craignant pour sa vie au point de faire son testament. S'il prend ses distances avec la Révolution à l'époque montagnarde et se retire prudemment sur ses terres pendant la Terreur, il renoue avec la vie publique sous le Consulat et ce républicain bon teint célèbre sans problème le culte de l'Empereur auquel il reste fidèle jusqu'aux Cent Jours. Le plus surprenant n'est pourtant pas là mais dans la vaine tentative qu'il fait, à peine la seconde Restauration en place, pour obtenir la faveur de Louis XVIII, près duquel l'introduit, selon ses propres termes, « le marquis de La Rochejaquelein, mon ami et qui est en grand crédit ».

Certes, on ne peut dénier à Merlet une certaine conviction, peut-être même quelque logique, dans son ralliement à Bonaparte qui a pu lui paraître, comme à beaucoup, le seul personnage capable de maintenir les conquêtes essentielles de la Révolution tout en apportant au pays la paix intérieure et une stabilité politique que les turbulences révolutionnaires rendaient indispensable. Mais la plongée que ses lettres intimes autorisent dans son for privé révèle clairement que toute son énergie a été mise à la poursuite d'un but déjà inauguré par ses aïeux, l'ascension sociale de sa famille par la réussite de sa propre carrière et le souci de l'établissement de ses enfants. « Je l'avais toujours pensé, ma chère amie, écrit-il à sa femme en 1806, qu'avec de la persévérance j'arriverais un jour très loin [...] ». Même si le parcours de Merlet a été moins brillant qu'il l'eût espéré, en partie en raison de l'insuffisance de son capital financier, en partie par la succession d'événements fortuits contraires, il est un bel exemple de mise en œuvre de cette stratégie familiale ascensionnelle qui certes abonde dans la société d'Ancien Régime, mais à laquelle les bouleversements de la Révolution et de l'Empire ont soudain offert des potentialités inespérées.

Claude PETITFRÈRE

LE BIHAN, Jean, *Au Service de l'État. Les fonctionnaires intermédiaires au XIX^e siècle*, Rennes, PUR, coll. « Histoire », 2008, 366 p.

Au service de l'État constitue la version éditoriale d'une thèse de doctorat soutenue en 2005. Jean Le Bihan y a entrepris d'explorer les contours et le cœur d'une catégorie sociale parmi les plus difficiles à définir, donc à étudier : les « Fonctionnaires intermédiaires ». Difficile à définir, puisqu'il s'agit d'une version particulière des fameuses autant qu'introuvables « classes moyennes » que les sociologues, économistes, politistes et historiens s'acharnent à isoler depuis tantôt deux siècles. Dès 1837, Édouard Alletz publiait *De la démocratie nouvelle ou Des mœurs et de la puissance des classes moyennes en France*. Or, qu'appelait-il « classes moyennes » ? Tout simplement les quelque (en fait, à cette date, à peine) 300 000 électeurs ayant droit au bulletin de vote permettant d'élire les députés – mais en en retranchant l'aristocratie et la haute bourgeoisie. À ce compte, la « moyenne » était placée vraiment très haut.

Dans le Manifeste du parti communiste (1848), Marx comprenait dans les classes moyennes, dont il était, un peu à contrecœur, obligé de reconnaître l'existence, les « petits industriels », les « petits commerçants », les artisans et les paysans (propriétaires ou fermiers). Quelques décennies plus tard, François Simiand donnait de son côté cette définition (*Cours d'économie politique, 1928-1929*), « Il faut entendre par classes moyennes une catégorie durable de personnes, considérées avec leur famille, qui ont des revenus et aussi souvent un patrimoine de niveau moyen, intermédiaire entre celui de la classe sociale la plus élevée et celui des travailleurs et des

salariés [il veut sans doute dire, les salariés modestes]. Elle se réfère plutôt à des catégories de population urbaine, et notamment de petites villes. Elle comprend le haut artisanat, les petits, moyens commerçants et industriels, une partie des professions libérales et les fonctionnaires moyens ». Les « fonctionnaires moyens », nous y voilà. On ne peut cependant dire que le reste de la définition brille par sa précision. Enfin, Maurice Halbwachs, en 1939 (*Les caractéristiques des classes moyennes*) expliquait : « Les moyens et les petits fonctionnaires font partie de la classe moyenne. C'est une catégorie sociale importante qui a pris un accroissement considérable depuis que les fonctions de l'État se sont multipliées, depuis qu'il s'est créé des services publics nombreux et développés, répondant à des besoins collectifs qui n'existaient pas autrefois. Que trouverons-nous dans cette catégorie des fonctionnaires, au sens large, en dehors du personnel des tribunaux [...]. Nous trouverons les agents des PTT, les agents des douanes, le personnel chargé d'établir, de calculer les impôts directs par contribuable et d'en percevoir le montant, les agents des chemins de fer, ceux-ci étant si étroitement liés avec l'État qu'ils ont la structure et l'aspect d'une organisation d'État, enfin les instituteurs. » Comme on va le voir, cette énumération recoupe en partie, mais en partie seulement, le champ social qui est ici l'objet d'étude de Jean Le Bihan.

Car il s'agit dans cet ouvrage des fonctionnaires et d'eux seuls. Ce ne sont sans doute pas ceux que l'opinion publique associera, ou a associé, le plus volontiers, à la notion de « classes moyennes ». En 2001, Jean Ruhlmann s'était intéressé aux classes moyennes dans l'Entre-deux-guerres, sans essayer d'en donner une définition a priori mais en les saisissant par le mouvement de lutte qui les organisait contre l'État « social-libéral » et qui a parfois conduit dans certains pays voisins à l'instauration du fascisme ou de régimes similaires. Ruhlmann n'ignorait pas complètement les fonctionnaires mais ne leur consacrait que quatre pages sur 400 et il notait encore que, peu de temps avant la Seconde Guerre mondiale, les organisations syndicales ou associatives des « classes moyennes » (c'est-à-dire, indépendantes) en faisaient bien peu de cas.

Or, les fonctionnaires « moyens » existent bel et bien. Mais il faut reconnaître que l'historiographie française leur a, jusqu'ici, consacré peu de temps et d'attention. Les travaux de Christophe Charle, Dominique Chagnollaude, Pierre-François Pinaud ont davantage porté sur les « élites » pour reprendre le mot de C. Charle. On a travaillé sur les préfets, les ingénieurs, les hauts fonctionnaires en tout genre. William Serman a étudié les officiers et plusieurs auteurs (Didier Veillon, Vincent Bernaudeau et d'autres) les magistrats. Mais ces professions posent des questions spécifiques sur lesquelles on va revenir.

À la suite de quelques entreprises pionnières (Jean-Paul Jourdan sur des questions variées, Bruno Dumons et Gilles Pollet sur les élites municipales), l'ouvrage de Jean Le Bihan aborde de front la question du fonctionnaire « moyen » au XIX^e siècle. L'intérêt du travail est donc de cerner une réalité sociologique définie à la fois par sa position dans la hiérarchie sociale (par rapport au sommet et à la base) et par le type de profession exercée au service de l'État comme l'indique le titre principal du volume; nous avons donc ici une étude située au carrefour de l'histoire sociale, dont la difficulté n'est plus à prouver, et de l'histoire administrative qui possède ses propres et complexes questionnements, d'une nature différente.

L'ouvrage s'articule en trois parties, équilibrées : une première consacrée à la sociologie de l'objet, qui tente de cerner d'une part les revenus des professions visées, inégaux selon les métiers et les grades, leur structure, leur évolution; d'autre part de situer ces « fonctionnaires intermédiaires » dans la vie de la société globale par leur fortune, leurs attaches familiales, leur mode de vie, leur sociabilité. Une deuxième partie porte sur la carrière, mode d'accès au métier, déroulement d'une

vie de fonctionnaire, conditions d'une carrière plus ou moins réussie, contraintes et contradictions, véritable promotion induite par la profession elle-même ou justement impossibilité d'icelle. La troisième aborde la complexe question de « l'être » administratif : comment est noté le fonctionnaire, quels sont les critères d'excellence ou de détestation que lui appliquent ses supérieurs, qu'est-ce qu'un « bon » fonctionnaire et comment se situent-ils eux-mêmes les uns par rapport aux autres et tous vis-à-vis de l'« État-patron » ? À chaque fois, la confrontation entre trois types de services, fondamentalement différents en dehors du fait qu'ils « servent », justement, l'État, apporte une précieuse « mise en perspective » et empêche les généralisations abusives : sont ainsi mis moins en parallèle qu'intriqués dans une unique interrogation d'ensemble, un corps « technique », les conducteurs des Ponts et Chaussées, un ensemble de fonctionnaires des Finances, les percepteurs, enfin un groupe de « rond-de-cuir », les fonctionnaires les plus emblématiques du discours littéraire et journalistique, cousins des hommes immortalisés par Maupassant et Courteline, les « gradés de préfecture ».

On ne peut que louer l'auteur du sérieux et de la méthode de l'étude, menée avec la plus grande minutie à partir de son échantillon, exploitant toutes les sources disponibles et surtout s'efforçant d'introduire en permanence les nuances nécessaires, se refusant constamment à énoncer des vérités définitives et tentant, de la manière la plus satisfaisante possible, de cerner des conclusions probables, étant entendu qu'en cette matière une conclusion assurée repose toujours sur des fondements d'une fragilité extrême, d'autant plus que, comme l'auteur le souligne à plusieurs reprises, les faibles effectifs des échantillons rendent les analyses statistiques toujours un peu incertaines. Savoir si Talleyrand a trahi Napoléon à Erfurt ou si la Wilhelmstrasse est principalement responsable de la guerre en août 1914 est sans doute, malgré toutes les controverses, plus simple que d'apporter des conclusions définitives en histoire sociale.

Mais on sera encore plus intéressé par les éléments de problématique développé par l'auteur et les réponses qu'il fournit. Faute de pouvoir développer une analyse exhaustive, on soulignera un certain nombre de questionnements essentiels :

1/ Qu'est-ce qu'un fonctionnaire « intermédiaire » ? Comment se définit-il à travers un double système d'appartenance, proprement social d'abord, par son niveau de revenus et de fortune et d'autre part par sa position dans la hiérarchie administrative entre ceux qui conçoivent et donnent les orientations majeures, d'une part, ceux qui exécutent sans discuter, de l'autre ? À cet égard, le tableau comparatif d'ensemble de la page 25 est particulièrement intéressant.

2/ Comment installer ces « fonctionnaires intermédiaires » dans le paysage social global ? Où se situent-ils de par leurs ascendants, leurs conjoints et leurs descendants ? Leur place dans le maillage social global est du plus haut intérêt pour définir par l'analyse de ce « chaînon manquant » entre prolétaires et possédants, la structure et l'évolution d'une société telle que celle du XIX^e siècle qui n'est plus une société d'ordres structurée par des statuts contraignants mais pas encore celle de l'ère des masses et de la démocratie triomphante (quelles que soient les nuances qu'on puisse apporter à cette vision) du XX^e siècle.

3/ Comment leur exemple permet-il de saisir la création de « carrières » typées qui vont s'affirmer au XX^e siècle, et pas seulement dans la fonction publique ? La façon dont les personnages choisis ici sont recrutés, l'institution progressive de sélections de type « concours » (pour les conducteurs), l'affirmation de la nécessité d'une compétence professionnelle, le (relatif!) recul de la faveur et de l'arbitraire, tout ceci avec d'innombrables nuances et des avancées en zigzags, fournit des enseignements majeurs sur une certaine façon de sélectionner des agents efficaces, qui va s'affirmer définitivement en 1945 et que d'aucuns rêveraient aujourd'hui de démanteler.

ler en invoquant les dieux du libéralisme et la main (pour toujours) invisible d'Adam Smith. Outre le recrutement d'ailleurs, J. Le Bihan met en lumière les modifications similaires qui s'opèrent au niveau des rémunérations et promotions, la constitution de classes et de grades, la définition de « durée » dans un échelon donné, la lente création des tableaux d'avancement.

4/ Un point essentiel enfin qui court tout au long des chapitres V, VI et VII : comment les fonctionnaires prennent-ils conscience d'eux-mêmes, de leur métier, de leur « corps », de ses responsabilités et de ses intérêts et de quelle manière cette prise de conscience interfère-t-elle avec l'existence de la hiérarchie administrative et celle des autorités politiques, ministres et parlement ? La constitution progressive de corps de fonctionnaires plus ou moins structurés, la marche vers l'organisation professionnelle et, plus tard, vers le syndicalisme, la formation d'une identité collective sont bien soulignés ici, avec les nuances indispensables entre les trois exemples utilisés. L'auteur évoque d'ailleurs une attitude essentielle à la compréhension de la société française, même s'il n'en tire pas les conclusions explicites qui auraient nécessité un autre débat. En montrant que – tout compte fait – ces fonctionnaires moyens, pas très bien payés mais pas pauvres non plus, pas très bien considérés mais pas forcément méprisés dans leur milieu social, acceptent globalement leur sort et tentent de l'améliorer, en partant du principe que « la réforme par petits paquets a du bon », il met le doigt, ou la plume, sur une explication majeure d'une vie sociale qui n'est pas en permanence bouleversement révolutionnaire. Si la vision marxiste était mathématiquement exacte, la révolution aurait dû se produire depuis longtemps dans toutes les sociétés industrielles. Les pauvres sont beaucoup plus nombreux que les riches et, d'un point de vue simpliste, on ne voit pas pourquoi ils auraient accepté si longtemps leur sujétion. Mais il n'en est rien : entre capitalistes et prolétaires, s'insinue une infinie variété de catégories « moyennes » non point du tout soumises, plutôt revêches et revendicatrices, mais globalement satisfaites de leur sort ou en tout cas en préférant une amélioration progressive, fût-elle aléatoire, à l'aventure d'un chambardement social total. Du moins au XIX^e siècle : les années 20 et 30 du siècle suivant présenteront une autre configuration.

Les questions et prolongements éventuels que soulève ce travail très stimulant sont légion : le modèle proposé à travers ces trois types de « fonctions » vaut-il pour l'ensemble de ce que l'on va appeler au XX^e siècle la « fonction publique » ou s'applique-t-il simplement (ce qui serait déjà beaucoup) au « service de l'État » proprement dit, à la gestion du fonctionnement de celui-ci et de ses rouages « internes », celles qui rendent son activité possible ? À beaucoup d'égards, la façon dont les agents publics servent et sont gérés est différente, malgré de nombreuses ressemblances, dans l'enseignement. Dans la police, corps dont nous connaissons assez bien le fonctionnement, où sont les « hauts fonctionnaires » ? En dehors des directeurs du ministère, ils n'existent pas. Les commissaires, qui selon l'échelle de Jean Le Bihan, seraient des fonctionnaires « intermédiaires » sont au sommet de leur hiérarchie propre (leurs « supérieurs », préfets, procureurs, maires ne détenant qu'une forme d'autorité « extérieure »). L'évolution s'est logiquement poursuivie : aujourd'hui, les hauts fonctionnaires de la police nationale, les contrôleurs généraux, sont simplement des commissaires au sommet de leur carrière. Dans la justice, le clivage, le « mur » signalé par l'auteur entre haute hiérarchie et « intermédiaires » n'est pas visible. Tout magistrat débutant a vocation à devenir procureur général ou premier président : que de complexes stratégies sociales, la malchance, la nonchalance, le manque d'ambition ou l'incapacité ne le permettent pas à la plupart est une autre histoire. Enfin, le corps des officiers constitue un modèle, depuis la loi de 1832, auquel on pourrait opposer en perspective tous les autres « métiers » pour illustrer, justement, l'imperfection de leur statut propre : dans le cas des militaires,

recrutement par concours, formation en école, avancement selon des règles strictes, garanties d'emploi. Et si peu de préfets ont débuté comme sous-chef de bureau, tout général a commencé par être, au minimum et obligatoirement, sous-lieutenant.

Le passage du statut d'« employé » à celui de « fonctionnaire intermédiaire » est par ailleurs fort variable selon les métiers. À certains égards, la barrière semble parfois encore plus étanche qu'entre « intermédiaires » et hauts fonctionnaires. Certes, Jean Le Bihan montre comment, dans les carrières qu'il étudie, les « temps obscurs de l'aspiration » peuvent conduire à une belle carrière. Mais si l'on peut commencer dans sa profession comme commis aux écritures et devenir chef de division à la préfecture, un instituteur devient rarement professeur de lycée et un agent de police ne devient jamais commissaire dans le monde d'avant la Première Guerre mondiale. Or, pourtant, ces derniers ne proviennent que rarement de la bourgeoisie proprement dite... Mais inversement, on connaît, de moins en moins il est vrai au long du siècle, des officiers « sortis du rang ».

Au total, nous avons ici un ouvrage à la fois novateur par son sujet et par la mobilisation du type de sources utilisées (le recours aux *Annuaire*s, par exemple). Son aspect essentiel, sans doute, réside dans l'analyse d'une hypostase des classes moyennes spécifiquement définie par le service de l'État. Il est donc à la fois une étude de la construction progressive d'un modèle social qui est peut-être particulier à la France (ce qui serait à nuancer), marqué par la création de « corps » de fonctionnaires nationaux de tout niveau jouant un rôle majeur dans l'organisation sociopolitique, une analyse de la construction par ces corps eux-mêmes d'*habitus* et d'une « mentalité administrative » accompagnée de règles de fonctionnement, de recrutement, de carrière et de pratiques, et enfin un jalon important dans la définition des insaisissables classes moyennes, jalon montrant qu'elles ne sont nullement restreintes aux papetiers de Saint-Céré, aux viticulteurs de l'Aude ou aux petits patrons de l'agro-alimentaire mais que nombre de fonctionnaires en font partie et ont leur place dans une étude de la position de ces classes moyennes dans le tissu social et l'action politique. En ce sens, avoir décidé de s'intéresser à ces fonctionnaires intermédiaires constitue un choix judicieux et riche de perspectives historiographiques futures, menés par l'auteur lui-même ou s'inspirant de ses travaux.

Jean-François TANGUY

DUMONS, Bruno, POLLET, Gilles (dir.), *La Fabrique de l'honneur. Les médailles et les décorations en France, XIX^e-XX^e siècles*, Rennes, PUR, coll. « Histoire », 2009, 240 p.

Cet ouvrage collectif est publié sous la direction de Bruno Dumons, chargé de recherches CNRS au Laboratoire de Recherches Historiques Rhône-Alpes à Lyon (ses recherches portent sur l'histoire sociale, politique et religieuse de la France contemporaine), et de Gilles Pollet, professeur de science politique et directeur de l'institut d'études politiques de Lyon depuis 2004 (ses domaines de recherche sont l'analyse des politiques publiques, la constitution des « États-providence », la production des savoirs de gouvernement, la socio-histoire des administrations et gouvernements municipaux, et les rapports centre/périphéries). Il comporte des textes de quatorze autres auteurs qui sont pour la plupart chargés de recherche au CNRS, professeurs d'histoire contemporaine ou professeurs de science politique. Ce livre est, en fait, le résultat d'une journée d'étude qui a eu pour vocation initiale de proposer une rencontre entre historiens, juristes et politistes, visant à intégrer dans la réflexion universitaire l'usage des distinctions honorifiques et la gestion des honneurs.