

24

Travaux Interdisciplinaires et Plurilingues

Brigitte Krulic (dir.)

Savoirs et métiers  
de l'Etat au XIX<sup>e</sup> siècle

France et Etats germaniques

Peter Lang

24

Travaux Interdisciplinaires et Plurilingues

Brigitte Krulic (dir.)

Savoirs et métiers  
de l'Etat au XIX<sup>e</sup> siècle

France et Etats germaniques

Peter Lang

# Servir l'Etat: usages, pratiques et enjeux

Brigitte KRULIC

Université Paris Ouest Nanterre La Défense, CRPM (EA 4418)

Dès le premier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, écrivains et dessinateurs<sup>1</sup> se saisissent d'un type promis à un large et durable succès: l'«employé», terme générique qui désigne le peuple hétérogène des «bureaux»: commis, surnuméraires, expéditionnaires, chefs et sous-chefs<sup>2</sup>. De la vie quotidienne de ces grands et petits serviteurs de l'Etat, ils ont une expérience d'autant plus concrète qu'ils sont nombreux à conjuguer un emploi de bureau à la pratique de l'écriture ou des beaux-arts. La «révolution de papier<sup>3</sup>» qui accompagne la différenciation, spécialisation et multiplication des fonctions administratives exercées par les bureaux inspire une mise en scène volontiers satirique de la routine, du formalisme, de l'art du délai, de l'«irresponsabilité» jointe à l'esprit d'intrigue, au népotisme, voire à la corruption. Les bureaux sont réputés exercer, de par leur force d'inertie même, une toute puissance qui s'affirme d'abord sur le mode négatif de la capacité à paralyser l'action. La «bureaucratie», terme lancé dans le *Traité de la police et des municipalités* de Jacques Peuchet (juillet 1789), désigne la multiplication des attributions des

1 A titre d'exemples: Henry MONNIER (*Mœurs administratives dessinées d'après nature*, 1828), BALZAC (*Les Employés*, 1837, *Physiologie de l'Employé*, 1841) ou encore, à la fin du siècle COURTELINE (*Messieurs les ronds-de-cuir*, 1893).

2 Le terme de «fonctionnaire» était réservé aux postes à haute responsabilité; il tend à se banaliser au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Le statut de 1946 met enfin un terme aux différences fondées sur le contenu du travail: tous les salariés de la fonction publique deviennent alors des «fonctionnaires» (voir P. ROSANVALLON, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Le Seuil, coll. Points Histoire, 1990).

3 Selon l'expression de Delphine GARDEY, *Ecrire, calculer, classer: Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800–1940)*, Paris, La Découverte, 2008.

bureaux, l'impossibilité d'appeler de leur action devant un juge, leur propension à confisquer le pouvoir de l'Etat («le citoyen n'est rien, le commis gouverne<sup>4</sup>»): le Dictionnaire de l'Académie entérine en 1835 l'usage du terme dans cette acception.

En filigrane de ces représentations, une question à multiples ramifications: la légitimité de leur pouvoir, c'est-à-dire en premier lieu la compétence d'un corps dont la composition, les modes de recrutement, de promotion, de sanction restent encore flous. A qui appartient-il de nommer les employés? Quels sont les principes qui s'appliquent? L'enjeu est important: dans un contexte de construction d'un Etat moderne soucieux d'une gestion uniforme qui doit sans cesse ajuster les règles, la professionnalisation d'une administration dotée des qualifications nécessaires suppose la mise en place progressive d'un système d'enseignement normalisé et codifié visant à la constitution d'une homogénéité culturelle où le rôle de l'Etat est déterminant (*cf.* les analyses d'Ernst Gellner).

C'est précisément sur ce point que la mise en perspective comparatiste met en lumière ce qui apparaît comme un paradoxe français: le fait qu'un pays doté d'une culture étatique forte ait disposé d'une administration peu, mal ou pas formée, y compris aux échelons supérieurs<sup>5</sup>. Plus exactement: le «soldat» et l'«ingénieur public» – dont Vauban figure le modèle historique – restent jusqu'aux années 1870 au moins les seules catégories d'administrateurs soumises à des critères stricts de recrutement et de capacité professionnelle, élaborés sous l'Ancien Régime (création de l'Ecole et du corps des Ponts et Chaussées en 1747 avec concours de recrutement et ébauche de statut collectif, Ecole

- 4 *Cf.* Guy THUILLIER, *La Bureaucratie en France aux XIX<sup>e</sup> et XX siècles*, Paris, Economica, 1987. Voir aussi Christophe CHARLE, *Les Hauts fonctionnaires en France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, 1980; Dominique CHAGNOLLAUD, *Le Premier des ordres. Les hauts fonctionnaires, XVIII<sup>e</sup>–XIX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Fayard, 1991; Françoise DREYFUS, *L'Invention de la bureaucratie, servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Paris, La Découverte, 2000.
- 5 *Cf.* E. DE GIRARDIN, *De l'instruction publique en France* (1841): «la carrière administrative est la seule dont les abords sont livrés sans défense aux prétentions de l'ignorance et à la présomption de l'incapacité», cité *in* P. ROSANVALLON, *op. cit.* p. 63.