



# « Socialisme municipal » contre « socialisme d'État » Ressorts et effets du développement de la fonction publique en France et en Grande-Bretagne avant 1914\*

par Jean-Pierre DORMOIS

## Résumé

En dépit d'une histoire politique souvent décrite comme à rebours l'une de l'autre, la constitution des bureaucraties d'État au XIX<sup>e</sup> siècle, en France et en Grande-Bretagne présente de nombreux points de rencontre. Au cours de la période 1870-1914, moment décisif de cette construction, l'intervention croissante des pouvoirs publics suggéra aux économistes libéraux que la France glissait insensiblement sur la pente du « socialisme d'État ». En Grande-Bretagne à la même époque, la création de « services publics » par les collectivités locales dans les grandes villes, donna naissance à l'expression de « socialisme municipal ». La comparaison des indicateurs en termes de moyens et de résultat révèle que pour des populations du même ordre, les deux États obtenaient des résultats semblables pour des fonctions identiques à la veille de 1914. La différence en termes de productivité s'explique essentiellement par l'accroissement plus rapide de la fonction publique en France initiée par la Troisième République, une stratégie qui devait perdurer jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle et qui explique qu'en France, contrairement à la Grande-Bretagne, la création d'emplois publics est perçue comme partie de la politique sociale.

## Abstract

*The article takes as a premise that today's diverging attitudes towards the role of government in Britain and France have their roots in the way modern government bureaucracies were set up at the end of the 19th Century. It attempts firstly to chart the differences between the two administrations, compare their revenue and expenditure patterns as well as the labour distribution among its various agencies. Secondly, it documents two alternative methods for measuring performance in the government sector referring to standardized areas of government activity. Indicators are then produced and analysed of the comparative performance of government employees in their various guises in terms of services rendered. Further, we explore the possibilities of*

\* Cet article est le succédané d'une communication en anglais à la conférence de l'*European Historical Economics Society* (EHES) à Rystergård près Elseneur (Danemark), 20-23 juillet 1997.





*calculating "value added originating in the public sector" and deriving from it indicators of labour productivity. Monetary indicators paired with indicators of activity suggest a proximity of overall performance tempered by a French bias emphasizing the role of the state as an employer expected to offer labour market relief while this tendency was limited to the councils of Britain's larger cities.*

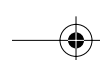
Il est douteux qu'on enseigne mieux aujourd'hui que du temps de François I<sup>er</sup> et je ne pense pas que personne s'avise de comparer l'activité des bureaux ministériels à celle d'une manufacture. (Frédéric Bastiat, *Services privés, services publics*)

L'État occupe en général une place de choix dans l'historiographie du développement économique et de l'industrialisation, et pas seulement aux yeux des adhérents de l'école institutionnaliste. Les historiens s'accordent en général sur l'importance du rôle qu'ont assumé les gouvernements dans le déploiement de l'industrialisation, et qui explique principalement ses variantes nationales : interventionnisme actif ou *benign neglect*. Pour les économistes, les institutions politiques ont également une importance cruciale en ce qu'elles sont seules à même d'organiser les marchés et d'en garantir le fonctionnement harmonieux. De leur point de vue, les performances du système de production marchand sont en grande partie le reflet l'efficacité des institutions politiques qui l'informent et l'organisent (Hall & Jones, 1999).

Or, la sphère de l'État a bénéficié longtemps, de la part du calcul économique, d'une sorte de statut d'extraterritorialité qui reposait sur la distinction « canonique » entre les activités productives du secteur marchand et celles des activités collectives du secteur public. Néanmoins la réflexion micro-économique a largement fait sauter cette distinction ; les ressorts du comportement économique des agents ne peuvent être différenciés *a priori* selon que ceux-ci sont employés dans l'un ou l'autre secteur. Les mesures de la contribution des administrations publiques à la croissance fait aujourd'hui l'objet de calculs courants, mais ces calculs sont en général intégrés à des systèmes comptables propres et par conséquent difficilement comparables d'un pays à l'autre. Il est néanmoins légitime de s'interroger sur les performances comparatives des agents de l'État. Comme trop de pays en fournissent l'exemple aujourd'hui, la « mauvaise gouvernance », les dysfonctionnements des autorités publiques et la corruption obèrent parfois gravement le développement des sociétés qui les subissent.

On s'est ici intéressé à la situation du « vieux couple » franco-britannique avant 1914. L'histoire politique britannique au XIX<sup>e</sup> siècle est souvent présentée comme à rebours de l'histoire de la France et pourtant, dès le début du siècle, les régimes politiques des deux pays ont eu tendance à converger vers à un modèle, constitutionnel et parlementaire, très proche. Malgré des traditions juridiques différentes, les appareils administratifs en vinrent à remplir, de part et d'autre de la Manche, des fonctions semblables.

En s'enfermant dans le cadre national, l'histoire politique a eu tendance à majorer les caractères distinctifs et à passer sous silence les constantes qui se retrouvent en dehors de ce cadre. Or, en l'Europe occidentale pour le moins, la constitution au XIX<sup>e</sup> siècle des appareils administratifs étatiques vaut d'être étudiée en parallèle. Leur parenté s'explique par la similitude des structures sociales héritées de l'ancien régime et modifiées par le capitalisme industriel, par leur héritage culturel et éthique, mais aussi



par des logiques et des ressorts du pouvoir politique semblables d'un pays à l'autre. D'où l'intérêt qu'il y a, dans un premier temps, à comparer dans un cadre européen, l'étendue et la place relative des administrations publiques ainsi que leurs coûts, leur organisation et l'efficacité relative des services qu'elles fournissaient. On peut évaluer, dans un deuxième temps, les moyens à la disposition des différents organismes en recourant à diverses mesures « brutes » de la dépense et de l'emploi publics ; enfin, on peut tenter d'élaborer des indicateurs de « produit », une notion qui n'est pas sans poser, pour les administrations publiques, de problèmes méthodologiques. Il importe en particulier de fixer les limites de l'approche par la dépense publique. C'est pourquoi il faut aussi faire appel à des indicateurs de résultats pour évaluer les effets de l'activité des administrations publiques en termes de retombées sur le bien-être économique.

### La question des rapports entre l'État et l'économie

L'utilisation du calcul économique pour l'évaluation des administrations publiques ne fait pas l'objet d'un consensus et l'appréciation de leurs performances par rapport à des normes perçues comme externes se heurte à un certain nombre de problèmes conceptuels. C'est dans les pays anglo-saxons que la recherche s'est le plus précocement engagée dans cette voie et Michel Crozier aborda, dans cette optique, la première étude sociologique de la bureaucratie française (Crozier, 1960). Dans le champ historique, les tentatives ont été plus que timides en dépit de stimulantes propositions (Lévy-Leboyer, 1975). Celles-ci se heurtent à la répugnance des historiens à abandonner la prééminence du modèle intentionnel des comportements humains – dûment révélés dans les sources écrites – et de là, celle des déterminants politiques et idéologiques ainsi qu'à soumettre le phénomène étatique, à un type d'étude qui l'inscrit dans un cadre d'analyse économique.

Néanmoins la non-pertinence supposée des outils de l'analyse économique ressort en fait de la pétition de principe : elle se justifierait par le caractère « fallacieux » de la théorie de la bureaucratie qui « réduit implicitement l'État à l'appareil administratif », c'est-à-dire-à-dire, à « une chose » ; or, « l'État est une idée », une affirmation qui semble interdire *a priori* toute démarche empirique. L'historien se trouve alors face à une aporie selon laquelle l'État, par sa « dimension philosophique », échapperait à un type d'investigation alors qu'il est « aussi » une chose<sup>1</sup>. Doit-on rechercher le fondement de cette dérogation dans l'influence exercée par l'hégélianisme qui voit dans l'État la « réalisation de l'Esprit dans l'Histoire », ou pour citer une formule appliquée à l'État français, « l'instrument de la libération politique et de la rationalisation économique » (Rosanvallon, 1990, p. 16). Cette approche témoigne en tout cas, de la fascination exercée sur les intellectuels par la « mythologie étatique » que Ludwig von Mises qualifiait à son époque, « d'idéologie allemande » :

Quand un Allemand ou un Socialiste dit « *der Staat* », il éprouve un frisson de déférence et de crainte. L'État est le représentant du Bien Public, de la Justice, de la Civilisation et de la Sagesse suprême. Face à lui, l'individu n'est qu'un être veule, naturellement enclin au mal. Comment un homme peut-il être corrompu au point de se rebeller contre l'Être Suprême ? (Von MISES, 1962, p. 74).

1. « Qu'est-ce que l'État ?, demande Frédéric Bastiat. N'est-ce pas la collection de tous les fonctionnaires publics ? Il y a donc dans le monde deux espèces d'hommes, savoir : les fonctionnaires de toute sorte qui forment l'État, et les travailleurs de tout genre qui forment la société. » La position de surplomb de l'État, dans le domaine de la recherche en sciences sociales, vis-à-vis de la société peut ainsi s'interpréter comme un avatar d'une conception aristocratique de l'État-sujet seul habilité à étudier la société-objet.



consentir à la participation de leurs représentants aux décisions collectives. Outre les prélèvements, contrôles et obligations qu'ils leur imposaient, les États se sont un peu partout réservé la fourniture et la gestion de biens et de services collectifs pour lesquels l'existence d'externalités importantes (effets de voisinage) rendaient difficile voire impossible leur apparition (on pense aux infrastructures de transport). On observe néanmoins que ces initiatives ont été souvent dictées par l'intérêt ou le clientélisme, et pas seulement par souci du bien public. La plus grande capacité financière rendue possible par l'industrialisation a permis aux États d'étendre en proportion leur sphère d'activité pour réaliser d'importantes économies « externes » mais en même temps pour créer des rentes de situation qu'ils pussent distribuer à des clientèles choisies – selon un schéma déjà imaginé par Alexander Hamilton (Kindleberger, 1964, p. 185).

De ce point de vue, le paradigme de l'État « libéral » n'a jamais connu que des concrétisations partielles, même au XIX<sup>e</sup> siècle et ses diverses incarnations se sont rarement bornées à garantir, pour le bien commun, la sécurité des biens et des personnes et à assurer rationnellement la réduction de leurs coûts de transaction. L'amplitude limitée des politiques publiques au XIX<sup>e</sup> siècle était la conséquence de la capacité financière limitée des États. Le comportement des gouvernements a été souvent, pour des bonnes et des mauvaises raisons, dicté par une « logique de la prédation » (Lévi, 1988). Les régimes représentatifs sont censés limiter ou encadrer cette tendance mais comme l'a montré l'école des choix publics, ils génèrent, par le truchement des groupes d'intérêts, leur propre logique de prédation (sous l'invocation de la redistribution). Les possibilités du développement économique s'inscrivent ainsi dans un tragique dilemme : « Si une société veut être à la pointe du progrès technique, elle doit se libérer de la tutelle de l'État, mais on ne peut pas se passer de lui non plus » (North, 1984, p. 260).

### L'extension de la sphère étatique à la veille de 1914

L'examen des données statistiques globales constitue l'opération préalable à toute étude plus poussée sur l'efficacité des administrations publiques. La montée en puissance de la bureaucratie constitue un des aspects majeurs du XIX<sup>e</sup> siècle même si ceux-ci palissent en comparaison avec ceux du XX<sup>e</sup>. Il faut fixer, dans un premier temps le niveau et la composition des dépenses publiques en France et en Europe avant d'observer la place de l'emploi public dans les économies nationales à la veille de 1914.

#### *Niveaux et évolution des dépenses publiques*

« L'État n'a pas de ressources qui lui soient propres. Il n'a rien, il ne possède rien qu'il ne le prenne aux contribuables. » Cet aphorisme de Bastiat nous rappelle que les ressources des administrations publiques dépendent entièrement des recettes qu'elles ponctionnent sur l'activité économique des contribuables. Pour autant qu'on puisse le comparer avec des époques antérieures, ce prélèvement est resté au cours du XIX<sup>e</sup> siècle à un niveau très modeste dans tous les pays européens. Il aurait même sans doute régressé par rapport à la période des guerres de la Révolution et de l'Empire. La part des dépenses publiques s'inscrivait alors pour les pays d'Europe de l'Ouest dans une fourchette relativement étroite, qui a eu tendance, lentement mais sûrement, à s'élever jusqu'à la guerre de 1914 : tous les pays de l'échantillon à deux exceptions près, sont ainsi passés en 1913 au-dessus de la barre des 10 % du PNB.

Parmi les grands États, la France et l'Italie font figure de devancières puisque, dès les années 1870, la ponction fiscale de ces deux pays était nettement au-dessus de la moyenne européenne (9,6 %) ; en 1913, quatre pays les avaient rejointes dans le groupe

Tab. 1 – Part des dépenses publiques dans le PNB

en %	c1870	c1900	c1913
Allemagne	9,9	14,2	17,0
Belgique	nd	nd	13,9
Danemark	9,2	10,8	10,4
France	11,6	15,2	14,5
Italie	13,7	13,1	14,4
Pays-Bas	7,5	8,4	8,3
Royaume-Uni	8,7	14,9	12,7
Suède	5,8	5,6	6,4
Suisse	10,0	11,1	14,0
États-Unis	5,6	8,6	6,8

Source : Flora, 1983 ; Historical statistics of the United States, 1972.

de tête. La position de la France, peu à peu rattrapée par ses partenaires, s'est donc « normalisée » en Europe. Au tournant du siècle, la Grande-Bretagne, elle, avait visiblement passé un seuil et délaissé le modèle de l'État modeste (une conception défendue aussi bien par les Libéraux de Gladstone que les Conservateurs de Salisbury) pour embrasser un interventionnisme raisonné.

Jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, c'est essentiellement par le truchement de l'emprunt et donc de la dette publique que les États ont pu augmenter leur capacité de financement : ainsi pour la France, durant les campagnes de Crimée et d'Italie, pour l'indemnité des 5 milliards de 1871 et plus tard, pour le financement des politiques de grands travaux (Plan Freycinet).

Pour fixer le rapport des dépenses publiques au PIB, on prend généralement en compte, comme ici, l'ensemble des dépenses publiques, sans distinguer entre celles qui émanent du gouvernement central de celles des collectivités locales, ni entre la consommation et les transferts. Or, cette répartition a eu tendance à varier dans l'espace aussi bien que dans le temps. Comme l'avait bien pressenti Tocqueville, la centralisation des agents comme des moyens semble mettre à part l'expérience française<sup>2</sup>.

La part des collectivités locales a oscillé, en France, entre 15 et 25 % des dépenses totales de 1870 à 1914 (Lévy-Leboyer, 1975, p. 64) ; elles en représentaient entre un tiers et les deux cinquièmes en Allemagne, en Italie et en Grande-Bretagne (Flora, 1983, p. 377). Dans ce dernier pays, les ressources des autorités locales ont progressé au même rythme que celles du gouvernement central jusqu'à la Guerre, notamment sous l'impulsion du « socialisme municipal » (Leroy-Beaulieu, 1872). À la veille de 1914,

2. Le degré de centralisation est passé, selon Flora, de 15,9 à 30 % entre 1872 et 1912.



les gouvernements britannique et français dépensaient annuellement une somme comparable, mais qui représentait de 8 % du PIB dans le premier cas mais près de 12 % dans le second (175 millions de livres sterling équivalant alors à 4 milliards de francs).

Tab. 2 – Niveaux et part du budget de l'État dans le produit national, 1901-1913

	Royaume-Uni		France	
	(1)	(2)	(1)	(2)
1901	193,3	11,1	3 281	12,8
1906	147,0	7,8	3 239	11,4
1911	167,9	8,1	3 838	11,0
1913	184,0	8,2	4 405	11,3

(1) Recettes publiques totales (en M. de £ et en M. de F.)

(2) rapport des dépenses publiques au PNB (en %)

Sources : Mitchell, 1988, p. 589-591 ; Fontvieille, 1976, p. 2122-2124.

Comme l'illustre l'épisode de la guerre des Boers de 1899 à 1902, les dépenses militaires avaient toujours un effet massif sur la dépense publique. Dans la décennie suivante, après le retour de la paix, celle-ci a progressé au même rythme que le PIB. À l'époque, pourtant, de la coalition « Lib-Lab » les réformes fiscales imposées par le programme d'action sociale de Lloyd George (pensions vieillesse, *National Health Insurance Act*) et l'extension du service public (rachat des compagnies de téléphone en 1912) ont suscité d'âpres débats et fait craindre une ponction fiscale « intolérable et ruineuse ».

En France, la croissance de la dépense publique, mesurée en francs constants, a été, durant cette période, aussi assez mesurée. Un seuil avait été franchi dans les premières années de la Troisième république : paiement de l'indemnité de guerre, construction du réseau ferroviaire secondaire et plan Freycinet, mise en place du système national d'éducation. Le budget de l'État augmenta en effet au rythme de 2 % par an entre 1870 et 1890, dans une conjoncture qui plus est déflationniste, mais cette progression se ralentit à 0,75 % de 1890 à 1914. Au cours de la Belle Époque, on observe un certain recul de l'interventionnisme, si on met de côté le Plan Baudin, d'ailleurs beaucoup moins ambitieux que son prédécesseur et le rachat de la Compagnie de l'Ouest en 1909 (qui fit passer 75 000 cheminots sous la houlette de l'État) ; la séparation de l'Église et de l'État (1905) a équivalu en fait à une privatisation et a permis à ce dernier de faire l'économie des traitements versés aux ministres des cultes concordataires (environ 65 000 personnes). En dépit de ces signes contradictoires, les économistes libéraux, comme Léon SAY (1890), dénonçaient la marche vers le « socialisme d'État ».

#### *Répartition des dépenses de l'État central*

La comparaison des différentes enveloppes ou postes budgétaires fournit la clé aux principales fonctions remplies par les deux gouvernements ainsi que leurs coûts de fonctionnement respectifs.

Le service de la dette publique absorbait une part considérable du budget : un cinquième dans le cas français contre un peu plus d'un dixième au Royaume-Uni. Cette dette représentait le passif accumulé durant la phase d'ascension des dépenses publiques et illustre la divergence des trajectoires parcourues dans les deux pays depuis 1870 : désendettement massif de l'État britannique et endettement graduel mais continu de l'État français.

Dans le budget de 1913, assez typique des années d'avant-guerre, l'enveloppe la plus importante dans les deux pays est à mettre au compte – il est banal de le rappeler – de la défense fouettée par la course aux armements de la première décennie du siècle. Les deux États consacraient ainsi environ deux cinquièmes de leur budget à la défense nationale si on y ajoute la dotation pour les colonies.

Tab. 3 – Répartition des dépenses publiques en 1913

en %	Royaume-Uni	France
Dette	11	19
Défense	41	37
Affaires étrangères et colonies	1	6
Loi et ordre	6	12,5
Éducation	11	7
Services sociaux	10	3,5
Administration locale	5	1,5
Travaux publics	15	13,5

Comme on peut le voir (et comme s'en plaignaient déjà les Socialistes) la France, en retard au point de vue de sa législation sociale par rapport à ses voisins (notamment l'Allemagne) ne consacrait que 3,5 % de son budget à l'action sociale (contre plus du double en Grande-Bretagne). On peut faire rentrer dans la même catégorie, les dépenses d'éducation et les subventions aux administrations locales. En dépit de l'absence de système unifié d'éducation dont la responsabilité incombait en grande partie aux collectivités locales (et pour le secondaire à l'initiative privée), le gouvernement britannique consacrait 11 % de son budget (contre 7 % en France) à l'éducation dont l'administration recevait une dotation supérieure d'un tiers en valeur absolue.

Le respect de l'équilibre budgétaire, mieux observé en Angleterre qu'en France à cette époque, est souvent mis sur le compte de fixations quasi-pathologiques ou d'une culture politique trop étroitement « classique ». Mais il se peut tout simplement que les incitations comportementales des députés français aient été différentes de celles des MPs britanniques. En dépit de l'extension graduelle (et presque complète à l'extrême fin de la période) du suffrage, le corps législatif britannique continuait, par inertie, à défendre les intérêts pécuniaires des contribuables dans la logique du suffrage censitaire. Il se partageait entre d'un côté, les Conservateurs qui représentaient les électeurs aisés soumis à l'*income tax* et à la taxe foncière et, de l'autre, ceux qui, au sein du parti



Libéral et surtout dans le tout jeune parti Travailleiste voulaient limiter les taxes indirectes sur les objets de consommation courante qui grevaient les budgets de *leurs* électeurs des classes moyennes et populaires. La doctrine libérale de l'État impartial et minimum cimentait la tendance à la parcimonie en matière budgétaire de l'un et l'autre parti de gouvernement.

Du côté français, l'adoption précoce du suffrage universel avait émoûssé la correspondance entre corps électoral et masse des contribuables (au moins en ce qui concerne les impôts directs). En même temps que l'idée de la « mission philanthropique de l'État », chère aux révolutionnaires de 1848 qui faisait miroiter les possibilités de redistribution de la richesse. Ainsi les gouvernants français se sont trouvés attirés très tôt (dès après l'échec de la république conservatrice lors de la crise du seize mai) dans une logique de « *tax and spend* » : la vie politique s'est polarisée entre les mandants des classes aisées et donc « taxables », minoritaires, et les défenseurs des classes « défavorisées », potentiels bénéficiaires de la manne publique, majoritaires. Là encore les idéologies en vogue à l'époque (« esprit de 89 », radicalisme, socialisme) ont contribué à justifier des pratiques cohérentes par rapport aux incitations rationnelles des élus et elles-mêmes induites par le système électoral. On peut interpréter ainsi l'aphorisme de Charles Morazé selon lequel « le gouvernement français préfère redistribuer qu'enrichir et protéger que diriger ».

On voit que la célébriissime et contemporaine loi de Wagner (1909) selon laquelle les dépenses publiques ont une tendance automatique à augmenter au fur et à mesure que le niveau de vie et de développement d'une société s'élève, ne rend compte que partiellement des tendances observables avant 1914.

#### *L'assiette fiscale des États français et britannique*

Si on s'intéresse maintenant au versant « recettes » du budget, on observe d'abord que pour des dépenses du même ordre de grandeur, l'impôt était prélevé de manière assez différente de part et d'autre de la Manche. La pression fiscale moyenne per capita était d'abord moins forte au Royaume-Uni (du fait du plus grand nombre d'habitants). Mais l'incidence de la fiscalité variait aussi beaucoup du fait de sa répartition.

L'aristocratique Angleterre était parvenue au cours du XIX<sup>e</sup> siècle à réformer et à simplifier sa fiscalité : elle possédait un système fiscal plus progressiste et plus équilibré entre impôts directs et indirects. La France républicaine s'était débarrassée de la fiscalité byzantine de l'Ancien régime pour en reconstituer une autre et se perdait, de l'avis même des contemporains dans un labyrinthe inextricable d'impôts indirects (Leroy-Beaulieu, 1891).

La trop grande dépendance de l'État français à l'égard de la fiscalité indirecte était un signe incontournable d'archaïsme. Historiquement, celle-ci a joué un grand rôle dans l'accroissement de la capacité financière des États d'ancien régime. Mais le redéploiement de la fiscalité en direction des impôts directs, appuyés sur une évaluation de la capacité fiscale des individus, nécessitait la mise en place d'une administration efficace et une discipline fiscale minimale de la part des contribuables, l'acceptation d'une certaine « inquisition fiscale » à laquelle ceux-ci devaient se soumettre.

En Grande-Bretagne, cette transition s'était effectuée à la suite de l'entrée en vigueur de l'impôt sur le revenu, réintroduit par Peel en 1842 (qui fournit la contrepartie à l'abolition des *Corn Laws*). Il s'agissait en fait d'un impôt sur la fortune en ce qu'il ne touchait en 1900 que 375 000 ménages (entre 4 et 5 % de la population)<sup>3</sup> et représentait une

3. Arnold Bennett, « Middle class », dans *Books and Persons*, Londres, Chatto & Windus, 1920, p. 67.

part dans les recettes fiscales britanniques qu'il n'a jamais atteint en France en quatre-vingts ans d'existence. En France, après le refus par Thiers de la proposition de l'Assemblée conservatrice (1872), le projet de Joseph Caillaux sur l'impôt sur le revenu, a soulevé, à la veille de la Guerre, des torrents de protestation. La multiplication et la complexité croissante des impôts, taxes et droits indirects (les « centimes additionnels ») eurent pour effet d'entraver la lisibilité et d'accroître l'opacité du « système » fiscal. Le président POINCARÉ pouvait ainsi constater que la France était « un pays de taxation excessive tempérée par la fraude ».

Tab. 4 – Part relative des différents types d'impôt dans les recettes en 1913

(en %)	Royaume-Uni	France
<b>Impôts directs</b>	<b>44,0</b>	<b>24,0</b>
impôt sur le revenu/contribution personnelle	26,2	5,8
impôt sur les successions	16,4	6,2
taxe foncière	1,8	5,0
patente	–	4,0
autre (portes & fenêtres)	–	3,0
<b>Impôts indirects</b>	<b>55,6</b>	<b>76,0</b>
droits de douane	22,9	17,6
taxes à la consommation/droits d'accise	26,5	32,0
autres droits et taxes	6,3	26,4
<b>Total (en millions de £)</b>	<b>150,6</b>	<b>153,5</b>

Source : Flora, 1983, vol. II, p. 341.

Comme l'ont soutenu les tenants du « malthusianisme », ce système de faible imposition directe et d'une multitude d'impôts indirects, a contribué à renforcer les tendances patrimoniales du capitalisme français. Les successions étaient d'ailleurs bien moins (moitié moins) taxées en France qu'en Angleterre. À l'inverse, l'État en France prélevait, souvent de façon disproportionnée, son écot sur un grand nombre de transactions. Ce type de fiscalité indirecte désincitait souvent l'épargne ou même la production. Le poids des impôts indirects se doublait des inconvénients induits par le calcul de l'assiette sur la base du chiffre d'affaires qui découragea les fusions et la recherche des économies d'échelle (Kindleberger, 1964, p. 195) <sup>4</sup>.

4. Il s'avère que pour nombre d'entreprises industrielles le problème n'était pas tant celui de l'adoption ou du développement de technologies de pointe que l'exploitation d'économies d'échelle qui pouvaient seules permettre de les maximiser (Dormois, 1998, p. 300).

De la même manière, les recettes douanières dont la ponction en volume s'équilibrait de part et d'autre de la Manche, étaient assez différentes dans leur conception et dans leurs effets. Dénué d'objectif protectionniste, le tarif douanier britannique se limitait à taxer la consommation d'un nombre très restreint de denrées de luxe ou « de confort ». En France, les droits à l'importation touchaient 626 types de marchandises et venaient en surcroît de taxes intérieures qui représentaient en outre 20 % des recettes fiscales et grevaient le budget des consommateurs sur un large éventail de produits de consommation et intermédiaires. Les droits de douane ont ainsi contribué à déprimer le niveau de vie des classes urbaines et à obérer les coûts de production dans l'industrie.

### *L'extension de l'emploi public*

Même pour les appareils étatiques relativement frustes de la Belle Époque, le nombre précis des fonctionnaires est loin d'être connu avec certitude (Flora, 1983, p. 193). Les recensements des professions ne faisaient pas, en général, de distinction entre emplois publics et emplois privés. Il faut donc croiser, pour saisir l'emploi total dans la fonction publique, plusieurs sources, notamment budgétaires.

Durant la période 1870-1914, tous les États ont augmenté le nombre de leurs agents, par un facteur qui varie du double au quadruple. Rapporté à la population totale, la France détenait probablement en 1914, le record du nombre de fonctionnaires en Europe. En effectifs bruts, elle ne faisait jeu égal qu'avec l'Allemagne, un pays à structure fédérative. Or « ce qui distingua[it] déjà la France des autres pays comparables, ça n'[était] pas tant le simple nombre de ses fonctionnaires, mais la proportion de ceux-ci employés directement par le gouvernement central » (Zeldin, 1973, p. 114)<sup>5</sup>. En France, le rapport était d'environ 80-20. Le parallélisme avec l'affectation des dépenses publiques est bien sûr apparent. Même après les lois de décentralisation de la Troisième République, l'essentiel de la création d'emplois publics était le fait des administrations centrales. Au Royaume-Uni, par contre, l'accroissement de la fonction publique se fit, au cours de la même période, au profit essentiellement des municipalités pour répondre à de nouveaux besoins collectifs. Néanmoins, la centralisation y avait progressé, dès les années 1870, par la pérennisation d'institutions jusque-là temporaires : les commissions royales (Veverka, 1963, p. 25). L'ère édouardienne (1901-1914) constitua de ce point de vue, un tournant au cours duquel le Royaume-Uni se rapprocher insensiblement du modèle continental du « libéralisme tempéré » qui légitimait certaines interventions de l'État dans l'économie au nom de « l'intérêt national ».

Sources : Flora (1983) ; Historical Statistics of the United States (1972).

L'accroissement de la fonction publique observable dans tous les pays s'explique en partie par la multiplication des tâches de supervision rendue nécessaire par la complexification de l'économie industrielle (Leroy-Beaulieu, 1891 ; Colson, 1912). Mais, dans le même temps, l'État ou les autorités locales s'étaient engagés également dans des tâches d'exécution, la production de biens et de services. À la veille de la Guerre, il existait dans chaque pays, déjà un « mini » secteur public dont les agents bénéficiaient d'un statut à part ; la fonction publique administrative ne représentait plus en France comme en Angleterre, qu'environ la moitié de la fonction publique totale.

On retrouve pour l'emploi public, le même rapport entre les deux pays que pour la fonction publique administrative : il est du simple au double (tab. 6). Ces chiffres sont

5. Phénomène déjà noté par Tocqueville dans sa célèbre remarque : « Chez les Français, le pouvoir central s'était déjà emparé, plus qu'en aucun pays du monde, de l'administration locale » (*L'Ancien régime et la révolution*, t. I, p. 65).

Tab. 5 – Effectifs de la fonction publique en Europe

	c.1880 (en milliers)	c.1910 (en milliers)	<i>part dans la population active</i>
Autriche	217,8	704,1	4,7
Belgique	89,4	167,1	4,8
France	483,1	1 285,1	6,2
Allemagne	647,9	1 475,3	5,5
Italie	427,0	714,6	4,4
Pays-Bas	57,8	105,1	4,6
Suisse	38,1	101,6	5,7
Royaume-Uni	240,0	751,0	4,1
États-Unis	540,0	1 630,0	4,4

sujets à une marge d'erreur parce qu'il a fallu croiser les données extraites des recensements de la population et les chiffrages faits par l'administration elle-même. Dans un pays comme dans l'autre, on distinguait le personnel titulaire des contractuels (y compris les fameux surnuméraires) dont les effectifs étaient plus sujets à fluctuation. À cela se superpose le classement entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale. Ici les différences étaient flagrantes entre la France et le Royaume-Uni. À l'échelon local ou départemental, la plupart des agents des services administratifs étaient, en France, des fonctionnaires titulaires, à l'exclusion des employés de la voirie, des gardes-chasse et gardes-champêtres. Outre-manche, les villes et *boroughs* disposaient d'une plus grande autonomie dans l'organisation et la gestion des services publics. Le *Civil Service* se limitait en fait à la fonction publique administrative de l'État ; tous les agents des administrations locales ou régionales en étaient exclus et ressortissaient d'autres statuts.

En ce qui concerne nombre de services collectifs, le fonctionnement des collectivités locales reposait souvent, surtout dans les communes rurales, sur la délégation d'une partie des tâches administratives à des bénévoles (en France la double fonction de l'instituteur-secrétaire de mairie est bien connue). C'était aussi le cas en Grande-Bretagne où les campagnes avaient conservé l'empreinte de l'héritage féodal et où un certain nombre de services étaient fournis par des membres l'*establishment* à titre gracieux <sup>6</sup>. Ainsi le *vicar* tenait-il les registres d'état civil et le *lord of the manor* remplissait-il souvent des fonctions, – noblesse oblige, de juge de paix ou de *Magistrate* <sup>7</sup>.

6. « apparemment gratuit » car on peut considérer que leurs rémunérations aient été incorporées aux loyers et les *tithes* qu'ils percevaient de leurs fermiers et administrés (O'Brien & Keyder, 1978, p. 60).

7. « En France blason et robe s'excluaient ; Saint-Simon dit en parlant des magistrats "les gens de cet État". En Angleterre, un gentilhomme n'est point déshonoré parce qu'il était juge », Victor Hugo, *L'Homme qui rit*, Paris, Flammarion, 1975, vol. II, p. 92.

Tab. 6 – Effectifs totaux de la fonction publique administrative

	Royaume-Uni		France	
	<i>Civil service</i>	<i>Total</i>	<i>Titulaires</i>	<i>Total</i>
1901	107 380	232 900	387 858	573 345
1906	n.d.	n.d.	399 490	548 960
1911	127 946	358 400	505 194	628 524
1913	167 945	n.d.	564 703	n.d.

Sources : Résultats du recensement général de la population, 1901, 1906, 1911 ; *Annuaire Statistique*, 1913, p. 263-264 ; Reports on the 10th and 11th Census of Population (1901, 1911) ; « Return of the total numbers in the Civil Service », *Parliamentary Papers*, 1913, vol. CVI, p. 424.

La Couronne faisait ainsi l'économie, grâce à la noblesse, des appointements versés, en France, aux quelques 2 900 juges de paix.

#### *Les ressorts de l'accroissement de la fonction publique*

Il existe une tradition historiographique qui attribue la place privilégiée de la fonction publique à l'exception culturelle française. L'engouement pour le "service de l'État", serait l'héritier des aspirations nobiliaires de l'Ancien Régime reprises à leur compte par la Révolution et l'Empire. Mais la différence entre la part de l'emploi public (tab. 5) en France et dans les autres pays n'était pas telle que cette explication puisse épuiser la question. Le débat se pose presque dans les mêmes termes en Allemagne entre partisans et adversaires du *Beamtenstaat*. Dans le monde anglo-saxon, les excès de la bureaucratie ont été dénoncés à partir des réalités observées dans ces pays (Parkinson, 1957).

L'industrialisation figure parmi les « mouvements de fonds » qui ont provoqué de façon mécanique, l'accroissement de la sphère étatique. Dans la veine de la thèse d'Adolf Wagner et de celle de Karl Polanyi, Maurice Lévy-Leboyer a montré en particulier comment l'État en France avait dû mettre en place les institutions et les infrastructures nécessaires au fonctionnement du « marché privé » sous la Monarchie de Juillet et le Second Empire (Lévy-Leboyer, 1975 p. 65-8). Historiquement, la montée en puissance des administrations publiques à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle a réalisé l'interface entre des possibilités accrues de financement par les États et la demande accrue au sein des populations, de services collectifs et « prudents » consécutive à l'augmentation du niveau de vie résultant elle-même de l'industrialisation<sup>8</sup>. Dans certains cas, la puissance publique a créé les conditions nécessaires à l'éclosion de ces nouvelles activités, dans d'autres elle a été en mesure d'en assurer le contrôle.

Comme on l'a vu, à ne considérer que les administrations centrales (à l'exclusion de l'enseignement, de l'armée et des manufactures de l'État), les fonctionnaires civils

8. C'est l'explication de base actuellement retenue par les analystes du développement des États-providence (Offer, 2001) ; à l'inverse Delorme et André ont mis l'accent sur le rôle des guerres et des crises du XX<sup>e</sup> siècle et mis en évidence l'« effet de cliquet » que ces événements ont provoqué dans la croissance ininterrompue en France, des dépenses publiques.

Tab. 7 – Répartition de la fonction publique administrative par domaine en 1913

	<b>Royaume-Uni</b>	<b>France</b>
Poste & Télécoms	157 800	136 850
Trésor public	18300	123 085
Défense	12400	71300
Services économiques	8 500	11700
Agences spécialisées	6 150	21900
Loi et ordre	5 000	39100
Affaires étrangères	1 050	11070
Services sociaux	6 700	700
Total	215 900	407 500

étaient deux fois plus nombreux en France qu'au Royaume-Uni (tab. 7). Certes, le gouvernement français contrôlait un territoire plus étendu en superficie et avait naturellement besoin de davantage de personnel pour gérer la conscription, percevoir les impôts, aménager ses infrastructures. Pourtant, les rapports d'un pays à l'autre, et pour des fonctions égales, semblent hors de proportion : trois fois plus d'agents des services économiques, quatre fois plus de policiers et de juges, cinq fois plus d'agents du Trésor, et vingt fois plus d'administrateurs pour assurer sa représentation à l'étranger et administrer ses colonies. Il semble ainsi qu'il ait pu y avoir d'autres mobiles que l'élévation du niveau de développement à l'accroissement de la fonction publique. Le contexte de l'avènement de la Troisième République pourrait expliquer la tendance, à laquelle la revendication du « droit au travail » à l'époque de la Révolution de 1848 n'est pas étrangère, à la création d'emplois publics pour soulager le marché du travail. Confrontés à un problème de légitimité, c'est en partie par la création d'emplois publics que les Républicains ont voulu se rallier les « couches nouvelles » (Pitts, 1963, p. 240).

Ainsi la relative « spécificité » française peut s'expliquer, sans avoir recours à des facteurs culturels, par le jeu des forces politiques : du fait du suffrage universel masculin et de l'affirmation du régime d'assemblée, les élus ont dû faire davantage preuve d'activisme pour conquérir ou conserver les suffrages de leurs électeurs et le soutien de leurs mandants. Dans un autre domaine, l'instauration du protectionnisme agricole en 1892 s'explique essentiellement par la pression exercée par le « vote paysan ». Plus que les dirigeants des pays voisins, la classe politique française a dû se mettre à l'écoute des « attentes » des électeurs, et se mobiliser pour la « défense du travail national ». Pour les Opportunistes, il y allait de leur légitimité politique ainsi que la stabilité politique du pays. Le recrutement d'une fonction publique acquise au régime (cf. l'épuration de la magistrature en 1880) représentait un passage obligé. Cette évolution peut aussi s'interpréter en termes tocquevilliens : « La vraie aristocratie de la France contemporaine fut



ainsi constituée d'une bureaucratie qui se différenciait de l'ancienne en ce qu'elle était recrutée dans toutes les classes de la société » (Zeldin, 1973, p. 127).

Au fur et à mesure que celle-ci accroissait ses effectifs, l'accès à la fonction publique fut organisé et codifié. C'est une erreur de croire que la France fut la seule à mettre en place des procédures équitables et transparentes de recrutement. Au Royaume-Uni, la procédure d'admission par concours aux postes de responsabilité, acquise au moment des réformes Trevelyan-Northcote (1854), fut étendue à l'ensemble du *Civil Service* par Robert LOWE (Lord Sherbrooke), ancien chancelier de Gladstone en 1890<sup>9</sup>. La Troisième République a à la fois formalisé les procédures de recrutement par concours, en général pour les postes de début de carrière (concours des postes, des écoles normales) mais retenu en général le pouvoir discrétionnaire de nomination pour les postes à responsabilité (l'inspection des finances). À cet égard, Robert Lowe observait dans un de ses rapports : « Tous ceux qui détiennent des positions de pouvoir sont les ennemis naturels de la sélection et s'ils ont l'occasion d'y échapper, ils ne manquent pas de la saisir » (Cohen, 1941, p. 93).

De surcroît, comme c'était du reste prévisible, la fonction publique acquit un peu partout une part de contrôle sur ses modalités de recrutement et de promotion. La hiérarchie se trouvait d'autant plus en porte à faux que le personnel des différents corps était plus nombreux. Ce fut, pour cette raison, davantage le cas en France qu'en Grande-Bretagne. Mais à l'inverse, avec la démultiplication des postes d'exécution, l'image des fonctionnaires a eu tendance à se dégrader dans l'opinion, à telle enseigne qu'au tournant du siècle, le terme de « prolétariat intellectuel » fit son apparition (Wichnia, 1990). C'est en partie la conscience de sa force et en partie celle de cette dégradation qui amena les fonctionnaires à s'organiser sur le modèle des ouvriers de l'industrie. Au tournant du siècle, ils revendiquèrent le droit syndical à l'égal des ouvriers et en 1905, le gouvernement dut leur concéder le principe de l'avancement à l'ancienneté. À la veille de 1914, « au ministère des travaux publics, de magnifiques gratte-papiers donnaient des ordres aux ingénieurs » (Zeldin, 1973, p. 128).

Les données brutes examinées jusqu'ici nous renvoient l'image de deux États disposant de ressources comparables en volume, assurant des services comparables mais différents par leur organisation et leurs effectifs. Cette première approche descriptive demeure incomplète tant qu'on ne dispose pas d'indicateurs d'efficacité des deux systèmes. Cette démarche nécessite d'élaborer un troisième type d'indicateur qui rende compte du "produit" des administrations publiques, c'est-à-dire de leur contribution au revenu national. Or, une telle opération soulève de nombreuses questions.

### L'approche comptable du « produit » des administrations publiques

#### *Impossibilité du calcul ?*

L'estimation du "produit" des administrations publiques se heurte au double problème de l'antécédence (par rapport aux activités productives de marché) des activités de surveillance et d'encadrement destiné à assurer son fonctionnement d'une part et de l'attribution d'une valeur monétaire à ces activités qui s'apparentent à des services non-marchands d'autre part. Face à ces deux obstacles, on peut être tenté de renoncer et de concéder qu'il est impossible d'assigner une valeur comptable à leur contribution au bien-être.

9. Voir James Winter, *Robert Lowe*, Toronto, University of Toronto Press, 1976.



Comme l'observait Simon KUZNETS :

Les biens et services produits pour le marché le sont dans les conditions de paix civile, de sécurité extérieure, de protection légale... dans lesquelles s'élabore le flux de la production ; [celles-ci] ne peuvent être considérées comme des services à part entière (Kuznets, 1951, p. 198).

D'autre part, il ne peut y avoir de « production » à proprement parler des administrations publiques<sup>10</sup>, étant donné qu'il n'y a « aucun lien de détermination entre les revenus et les dépenses : l'État ne fait rien d'autre que de dépenser » (Mises, 1962, p. 46). On se heurte ici au problème commun à la plupart des biens collectifs indivis qui ne peuvent être produits ou échangés sur la base de l'échange volontaire individuel (en raison des externalités qu'elles entraînent) ; ce problème est particulièrement aigu pour les services administratifs de l'État. La plupart constituent en fait des obligations imposées aux individus ou « assujettis » par voie réglementaire et n'ont par conséquent aucune valeur monétaire, qui soit le résultat de l'interface de l'offre et de la demande. L'équivalence entre « revenu » et « produit » dans les administrations publiques est donc abusive<sup>11</sup> puisque ce revenu est constitué par les recettes fiscales collectées par la puissance publique : il s'agit d'un prélèvement ou transfert et non d'une création de richesse. « Il trouve sa source dans le droit, et non dans le travail des fonctionnaires » (Mises, 1962, p. 48). De là l'impossibilité d'assigner des « prix » aux activités des administrations publiques et l'impossibilité à évaluer par le calcul économique leur contribution au revenu national<sup>12</sup>. Elle révèle le caractère disjoint de l'utilité maximisée par les fonctionnaires (et qui détermine leur potentiel de revenu) et celle qu'en retire la société. De là l'illusion qu'il y a en fait deux sphères de l'activité humaine, la sphère économique où les hommes sont soumis à la « loi du profit » et celle de l'État qui y échappe totalement<sup>13</sup>.

En théorie, la fonction publique fournit des services à finalité collective décidés et définis par l'autorité politique. Ces services répondent à des besoins collectifs, mais ils ne sont pas, de la part des usagers, l'expression d'une demande spontanée et explicite. En son absence, c'est l'autorité publique qui régule l'offre de services publics. De ce point de vue, il est révélateur que, « pour soumettre l'exercice du pouvoir civil à l'ordre constitutionnel et légal » (Mises, 1962, p. 16), la discipline qui régit l'administration s'inspire de celle qui règne dans l'organisation militaire<sup>14</sup>.

Cependant, les codes de conduite imposés par la hiérarchie politique n'épuisent pas la logique des comportements des agents des administrations. Il peut y avoir collusion entre les uns et les autres. La théorie des choix publics observe qu'à mesure qu'elle acquiert plus d'autonomie, une administration a tendance à définir ses propres moyens

10. Entendues au sens strict – les États ayant mis sur le marché depuis longtemps certains biens et services marchands (des allumettes à la porcelaine de Sèvres en passant par le téléphone).

11. L'anglais distingue « *revenue* » qui s'applique à la puissance publique d'« *income* » pour tous les autres agents.

12. « Les files d'attente devant les bureaux de l'administration ne sont pas la preuve que celle-ci satisfait les besoins vitaux d'un grand nombre de gens. Elles prouvent seulement que le gouvernement se mêle de questions qui sont au cœur de la vie de chacun d'entre nous » (Mises, 1962, p. 50).

13. « Tous les fonctionnaires sont des altruistes qui se sacrifient pour les autres par vocation, des espèces de saints ou de moines qui auraient renoncé aux plaisirs terrestres pour servir la collectivité... Le *Staatsbeamte* ou fonctionnaire ne travaille pas pour de l'argent car aucun salaire, aussi élevé soit-il, ne saurait constituer une rémunération adéquate pour les bienfaits que la société retire de son abnégation. Voilà pourquoi il ne s'agit pas dans son cas d'une vulgaire salaire, mais d'un traitement établi en fonction de son rang dans la hiérarchie officielle » (Mises, 1962, p. 78).

14. Selon l'adage : « Un fonctionnaire n'est responsable qu'envers ses supérieurs » (Zeldin, 1973, p. 127).

d'action et à court-circuiter les procédures de contrôle. Le relâchement de l'ordre hiérarchique entraîne rapidement des dysfonctionnements et le développement croissant de l'arbitraire.

*Les mesures indirectes de la production des Administrations publiques*

La « production » des administrations publiques présente des caractères de multiplicité, d'indivisibilité, d'hétérogénéité et d'absence de normes de qualité qui constituent un obstacle supplémentaire à sa comptabilisation. De plus, du point de vue du produit national, cette production s'apparente à la fourniture de services intermédiaires, puisqu'elle vise à organiser et à faciliter les activités lucratives du marché<sup>15</sup>. En fait, tant la « finalité » que l'hétérogénéité sont des critères sujets à des appréciations changeantes. Du point de vue des organismes dont elles émanent, quantité de prestations de service sont « finales » ; en outre nombre de biens et de services marchands se trouvent dans la même situation que les services publics (Jaczi, 1958, p. 229). Mais dans le cas des administrations publiques, le choix de traiter leur production comme un produit final, amène à confondre ses résultats avec ses *effets* sur les usagers (Ross & Burkhead, 1978, p. 30).

L'absence d'indicateurs de volume homogènes s'oppose à l'élaboration de mesures « prix-produit » pour l'ensemble des services publics. Mais il n'interdit pas de recourir à des mesures partielles de l'activité des administrations, une procédure dégagée du souci de mesurer leur contribution au produit national. Bradford, Malt & Oates (1967) ont ainsi conçu naguère une méthode d'évaluation « contradictoire » qui établit pour diverses administrations des indicateurs de moyens (« output-C ») et de résultat (« output-D »). Les indicateurs de moyens sont des mesures d'activité internes ; les indicateurs de résultat, en revanche, mesurent par contre, l'utilité du service du point de vue des usagers. En considérant les effets dans leur ensemble, elle a évidemment l'inconvénient d'y inclure « un faisceau d'incidences imbriquées » qui ne ressortent pas de l'activité propre des administrations mais qui reflètent la « réceptivité de l'environnement » plus ou moins favorable au regard de l'objectif poursuivi ainsi que l'héritage de situations passées plus ou moins propices au déploiement de ces objectifs (Mark, 1980, p. 127).

On s'est inspiré de cette méthode pour construire des indicateurs d'activité et de leurs retombées sur le public dans les deux pays et pour la période qui nous intéressent ici. Il faut naturellement prendre en compte les arrangements institutionnels propres à chaque pays, mais il apparaît assez clairement qu'on retrouve pour un grand nombre de services, des indicateurs de performance comparables d'un pays à l'autre. C'est vrai pour la défense (malgré les disparités des forces déployées), pour le maintien de l'ordre (taux de criminalité), l'assistance publique, la protection des salariés, l'enregistrement des inventions et brevets ainsi que pour l'instruction (taux de scolarisation et d'analphabétisme). Quand il y a divergence, les différences vont de pair avec les moyens mis en œuvre : en matière de protection sociale, la France accusait en 1913, un retard patent (indemnisation des accidents du travail, allocations de secours).

Par cette méthode, on gagne en réalisme ce qu'on perd en rigueur comptable. Elle a néanmoins l'avantage de mettre en évidence le fait que, pour la plupart des prérogatives régaliennes, les appareils d'État français et britanniques exerçaient des fonctions semblables pour lesquelles elles enregistraient des performances relativement proches. Pour

15. C'est un raisonnement identique qu'utilise Patrick O'Brien pour la prise en compte du produit des services privés par rapport à la production physique (O'Brien, 1979, p. 1284).

Tab. 8 – Indicateurs d'activité dans les principaux domaines de l'État (1913)

		Royaume-Uni	France
	Population totale (milliers)	45 268	39 790
	recettes fiscales (millions de FF)	3 875	5 079
	ponction fiscale per capita (en FF)	85	128
	coût de recouvrement des impôts (%)	3,7	3,3
<b>Défense</b>	Marine (effectifs en milliers)	139,4	56,6
	Navires de guerre	495	453
	Armée (effectifs en milliers)	247,3	556,7
	Dépenses militaires annuelles per cap (F)	12,8	14,6
<b>Loi et ordre</b>	procès criminels	16 107	18 506
	prévenus (milliers)	69,3	68,9
	relaxés (milliers)	687,6	203,3
	population carcérale (milliers)	26,6	23,49
	forces de police (milliers)	72,3	79,4
<b>Assistance publique</b>	Personnes prises en charge (milliers)	971,4	1 082,3
<b>Secours Mutuel</b>	nombre de sociétés	5 819	20 819
	personnes secourues (milliers)	7 300	893,7
	dépenses (millions de FF)	161,4	29,3
<b>Protection des salariés</b>	Inspection du travail	144	90
	nombre d'établissements (milliers)	513,3	480,7
	nombre de p.v. (milliers)	35	32,4
<b>Accidents du travail</b>	Indemnisations (milliers)	422	557,3
	Paiements (millions de FF)	76,5	259,3
<b>Enregistrement</b>	Brevets (milliers)	17,16	14,28
	Plans (milliers)	41,58	53,71
	Marques déposées (milliers)	4,87	19,76
<b>PTT</b>	personnel (en milliers)	233,8	121,2
	nombre de lettres par habitant	72	44
	mandats par habitant (en FF)	32	74
	télégrammes par habitant	2,18	1,15
	communications téléphoniques id.	18,4	10,8
<b>Enseignement</b>	enseignants primaires (milliers)	164	160
	élèves (millions)	5,376	5,669
	ratio enseignant/élèves	32,8	35,4
	dépenses par élève (en FF)	120	41
	taux de présence (%)	88,7	90
	écoles secondaires (nombre)	1 010	536
	élèves (milliers)	173,4	138,6
	analphabétisme H/F (%)	32/37	30/40

Sources : Annuaire statistique de France ; Statistical abstract for the United Kingdom ; Augustus D. Webb, New Dictionary of Statistics (Londres, 1911).

avoir une idée plus précise de l'efficacité respective des services de l'État, il faut en revenir à la comptabilité des moyens qu'il a fallu déployer pour les produire.

#### *Approche comptable de l'activité des administrations publiques*

La contribution des administrations au bien-être collectif peut être extrêmement variable et demeure, du point de vue strictement comptable, assez inextricable. De là la pratique en comptabilité nationale de fixer son montant comme un résidu par élimination des autres sources. Mais on s'interdit d'établir une correspondance entre ce résidu et une estimation de la production des administrations « au coût des facteurs ». La comptabilité nationale choisit donc de contourner ce problème de non-correspondance entre produit et revenu en traitant les administrations comme les autres composantes du secteur non-marchand. Une telle approche revient en fait, pour estimer sa contribution, à lui affecter des prix « imputés » qui viennent se substituer aux prix réels et unitaires disponibles pour les biens et services marchands<sup>16</sup>.

Dans le secteur marchand, il y a, par définition, équivalence entre les résultats obtenus par les trois mesures concurrentes du produit d'un secteur ou d'une activité : l'approche par la production (*output*), celle par les revenus et celle par les consommations. Dans le cas qui nous occupe, ni la première, ni la dernière option ne sont envisageables (pour les raisons examinées plus haut). On choisit donc, en faisant l'hypothèse de l'équivalence *a priori* entre les mesures concurrentes du produit, de calculer la contribution des administrations à partir de la rémunération agrégée de leurs facteurs de production. C'est par le truchement des coûts que sont par conséquent élaborés les prix imputés du secteur public. La principale opération qui part des données de la dépense publique consiste à éliminer du total celles qui constituent en fait des transferts, et qui sont reversées à certains contribuables sous une forme ou une autre (Fabricant, 1950, p. 4).

Par définition, la rémunération des facteurs de production comprend les revenus du travail (la masse salariale) et les revenus du capital. La masse salariale prend en compte les primes et les contributions sociales des employeurs, mais exclut les allocations du chômage (Fabricant, 1950, p. 6)<sup>17</sup>. Ce sont les revenus du capital qui posent le plus de problèmes. Les profits étant par définition exclus du financement des administrations publiques, on dispose de deux méthodes pour évaluer la rémunération du capital.

La première, celle du *Bureau of Labor Statistics* des États-Unis, considère que les taux d'intérêt commerciaux, sujets à des fluctuations exogènes (spéculation etc.) n'est pas applicable aux administrations publiques car ils ne reflètent pas l'utilité du type de stock (celui-ci essentiellement constitué d'immeubles, les biens d'équipement occupant à cette date, une part négligeable). Cette approche met les administrations publiques sur le même pied que les ménages et implique de ne retenir dans le calcul que l'amortissement du stock (Searle & Waite, 1980, p. 333). Le taux d'amortissement annuel à long terme, pour les bâtiments publics est fixé, par convention (en raison de leur longévité) à 0,5 % par an (Zamagni, 1992, p. 36). La contribution des administrations au PNB prend seulement alors en compte les seuls coûts salariaux, ce qui implique que l'évolution de la production épouse le cours des salaires et que la productivité du travail demeure constante.

16. Les ménages sont, à l'intérieur du secteur non-marchand, traités de façon semblable.

17. Les agents civils de l'État furent les premiers, après les militaires (loi du 18 avril 1831), à jouir de fonds de retraite (loi du 9 juin 1853). À titre indicatif, en 1914, les retraites de la fonction publique représentaient 339 millions et les cotisations 46 millions de francs.

La seconde approche considère que les administrations sont *de facto* intégrées à l'économie marchande et soumises ainsi aux conditions des marchés de capitaux (pour l'émergence desquels la dette publique a d'ailleurs souvent joué un rôle d'initiateur) et notamment dans celui de l'immobilier à usage professionnel. En l'absence de données sur les loyers réels, on est amené à calculer des loyers imputés ou fictifs. En général, ceux-ci sont calculés en appliquant au stock un taux fixé en-dessous du taux versés par l'État sur sa dette consolidée ou « perpétuelle » (bons du trésor ou *consols*) (Kendrick, 1991, p. 150).

### La productivité dans les administrations publiques en 1913

#### *L'agrégation des rémunérations dans les administrations*

La méthode qu'on vient d'exposer a été appliquée à la situation française et britannique à la veille de 1914 à partir des documents budgétaires disponibles. L'évaluation du produit se décompose, comme on l'a vu, en rémunération du travail, loyers et amortissement du stock. Les sources budgétaires disponibles permettent de calculer assez facilement la masse salariale<sup>18</sup>. Par contre, dans le cas de la France, elles ne fournissent pas, pour chaque administration, de loyers réels<sup>19</sup>. On a contourné cet obstacle en estimant des loyers imputés sur la base d'une méthode différente de celle prescrite par Kendrick mais semblable à celle utilisée pour les services privés. On a calculé la valeur locative moyenne de l'espace de travail occupé par un agent « dans l'exercice de ses fonctions » ; on a supposé que celui-ci était assimilable par la nature de son travail et son statut, aux conditions de travail dans les professions libérales. Ces deux catégories socioprofessionnelles partageaient un certain nombre de points communs dont la concentration à Paris et dans les grandes villes n'est pas le moindre. Il est donc vraisemblable que la « valeur locative annuelle unitaire » des professions libérales reflète assez bien celle des agents de l'État<sup>20</sup>.

Les registres de la patente pour 1913, basés sur la révision du cadastre effectuée en 1910 fournissent la valeur locative des locaux utilisés par la catégorie des professions libérales. Le recensement de la population dénombrait, en 1911, 549 785 personnes dans cette catégorie. On a retranché de ce total le personnel hospitalier et le clergé, pour parvenir à un ensemble directement comparable aux services administratifs de l'État, de 390 100 personnes. En divisant l'évaluation de la valeur locative, faite par le fisc, des bureaux par le nombre d'employés, on obtient la valeur locative moyenne dans les professions libérales.

Tab. 9 – Valeur locative imputée dans les professions libérales en France (1913)

Valeur locative totale (en millions de F.)	101,7
Nombre de contribuables assujettis (en milliers)	128,4
Nombre d'employés (en milliers)	390,1
Valeur locative moyenne par employé (en F.)	260,7

Sources : Annuaire Statistique 1913, p. 93-94 ; Recensement de la population, 1911, vol. I, p. 3 et 63.

18. Étant donné la faible part à l'époque des transferts sociaux, on peut supposer que les agents de l'État faisaient face aux mêmes coûts d'opportunité que les autres agents économiques.

19. Il est probable que l'administration française ait été propriétaire d'un parc immobilier plus important que son homologue britannique.

20. Walther Hoffmann, pour l'Allemagne, agrège d'ailleurs ces deux catégories en une seule.



L'indicateur obtenu (260F par agent et par an) est consistant avec l'échelle des loyers établie par ailleurs pour diverses catégories sociales par les études du coût de la vie (DUGÉ DE BERNONVILLE, 1913). Il faut ajouter aux loyers réels ou fictifs, une estimation de l'amortissement qui comprend l'entretien des bâtiments existants, mais exclut ceux de la construction. En France comme en Grande-Bretagne, l'essentiel de ces dépenses était financé par le ministère des travaux publics et l'*Office of Public Works* respectivement. Les dépenses d'entretien ont été réparties au pro rata des effectifs de chaque ministère.

#### *La question de la conversion*

Dès qu'on aborde une comparaison bi- ou multilatérale, se pose la question du taux de conversion à utiliser pour mettre sur le même pied des grandeurs calculées dans des monnaies différentes. Après avoir examiné les diverses possibilités, on a décidé d'utiliser le taux de change officiel. De nombreuses difficultés d'ordre théorique s'opposent normalement à l'utilisation, dans des comparaisons internationales, d'un tel taux. Mais un taux à parité de pouvoir d'achat (PPA) calculé à partir des prix de produits courants, outre qu'il reflète des consommations alors qu'on cherche à mesurer un potentiel de production, pose le problème de la représentativité des prix qui servent à le calculer et qui sont en général ceux de denrées alimentaires et de matières premières ou de biens intermédiaires (Balassa, 1964, p. 590). L'idéal serait de pouvoir compiler des séries de prix pour des services publics administratifs immédiatement comparables <sup>21</sup>.

Il convient néanmoins de préciser dans quelle direction, le taux choisi risque d'introduire des distorsions. Les taux de change élaborés à partir de prix représentatifs par O'Brien et Keyder (1978) pour le XIX<sup>e</sup> siècle, signalent tous, sans exception, une tendance à la surévaluation du franc par rapport à la livre sterling. Cette distorsion aurait atteint son apogée pendant l'immédiat avant-guerre (d'environ 12 %) ; elle refléterait en fait davantage le plus faible coût de la vie en Grande-Bretagne pour les denrées de première nécessité qu'un déséquilibre structurel dans les taux de change. Par conséquent, les indices de productivité comparative construits à l'aide de ce taux seraient plutôt favorables à la France. Le coût de la vie était plus élevé en France qu'en Grande-Bretagne où, pour autant qu'on puisse en juger, les traitements de la fonction publique à niveau de compétence équivalent, étaient d'ailleurs plus élevés (Zeldin, 1973, p. 122).

#### *Indicateurs monétaires de la productivité dans les administrations publiques*

Pour parvenir à des indicateurs élaborés grâce à la méthode décrite précédemment <sup>22</sup> et comparables d'un pays à l'autre, on a divisé le produit obtenu dans l'étape précédente pour chaque administration par les effectifs enregistrés dans celle-ci. Elles ont ensuite été classées par grand domaine d'activité afin d'obtenir des catégories homogènes de part et d'autre <sup>23</sup>. On obtient ainsi pour chaque domaine ainsi défini des indicateurs de productivité du travail exprimés dans une unité monétaire commune (la livre sterling).

Pour parvenir à une mesure agrégée des performances pour la fonction publique, on a procédé en deux temps. On a distingué la fonction publique (le *Civil service*) dans son ensemble et le personnel administratif *stricto sensu* à l'exclusion du personnel

21. Un tel « taux de conversion » établi à partir de « prix relatifs » (price ratios) pour les administrations publiques a été calculé pour la première fois par Gilbert & Kravis pour 1950. Voir Gilbert & Kravis, 1954.

22. Le détail est disponible auprès de l'auteur.

23. Ainsi la catégorie « enseignement » ne comprend que le personnel administratif et non pédagogique (non-fonctionnaire au Royaume-Uni).

Tab. 10 – Productivité théorique comparée dans les administrations publiques en 1913

	Royaume-Uni		France		
	<i>effectifs</i>	<i>productivité</i>	<i>effectifs</i>	<i>productivité</i>	<i>indice</i>
Défense	12363	170*	8 836	192	113
Enseignement	2 026	425	6 888	270	64
Action sociale	4 621	291	529	201	69
Agriculture	1 048	259	789	200	77
Commerce & Industrie	4 932	268	3 009	118	44
Poste & Télécommunications	233 668	128	121 049	91	71
Finances, Trésor Public	1 210	462	3 298	201	44
Justice	1 208	602	1 145	322	54
Loi et Ordre	4 608	153	13578	100	64
Etranger & Colonies	303	495	1 464	417	84
Travaux publics	722	297	11869	219	74

\* prend en compte seulement le *War Office* et non l'Amirauté.

« d'exécution » (militaires, agents des PTT et des chemins de fer de l'État et enseignants dans le cas français). L'écart comme on peut le voir, se resserre selon qu'on affine la mesure en passant de 1 : 2,21 dans le premier cas à 1 : 1,39 dans le second.

En valeur absolue, les performances britanniques étaient proches de celles enregistrées dans les services privés et supérieures à celles de l'industrie – ce qui au vu des

Tab. 11 – Produit et productivité dans la fonction publique en 1913

		<b>Royaume-Uni</b>	<b>France</b>
Fonction	Valeur du produit (M. de £)	26	29
publique	Effectifs (en milliers)	167,7	414,6
	Productivité (en £)	155	70
	Valeur du produit (M. de £)	9,1	6,4
Administration	Effectifs (en milliers)	44,0	42,8
	Productivité (en £)	205	148

dotations relatives en capital humain, n'est guère surprenant. Le *Civil Service* constitue même de ce point de vue l'élite du secteur tertiaire (DORMOIS, 1992, p. 16). En France par contre, la "productivité" des administrations était à la traîne de la productivité industrielle et même de celle des services. Si on isole les services administratifs proprement dits, en excluant les tâches d'exécution, on observe que l'écart entre les deux administrations est moins marqué : l'indice français se situe à 70 % du niveau britannique, comparable à la productivité de l'économie dans son ensemble, c'est-à-dire au rapport PNB/population active (Maddison, 1995, p. 50). Comme c'était prévisible, la productivité dans la production non-marchande a tendance à s'aligner sur celle qui prévaut dans la production marchande (« effet Balassa »). Il y avait en France à l'évidence, comparé à la situation britannique, des déséconomies d'échelle qui se traduisait par un « suremploi » dans certaines administrations. Mais est-ce que cela signifie que celles-ci étaient globalement plus productives en Grande-Bretagne qu'en France ?

Les indicateurs en valeur de la productivité calculés ici s'apparentent en fait à des mesures des coûts unitaires de la fonction publique parce que ceux-ci ne sont pas mesurés indépendamment des revenus. Or, si l'équivalence comptable entre revenu et produit est valable pour l'économie dans son ensemble, la relation est plus difficile à établir pour ses parties constituantes. Il n'en reste pas moins que même si ces calculs ne reflètent que partiellement la productivité « réelle », ils fournissent des indices sur les coûts relatifs dans les deux pays et pour lesquels on peut avancer des explications. Les principales contraintes auxquelles devait se plier l'administration française semblent avoir été de nature organisationnelle, spatiale et organique.

#### *Les contraintes territoriales*

Des contraintes géographiques « objectives » pesaient à l'évidence, sur l'organisation de la fonction publique dans les deux pays. Si la France, bien que légèrement moins peuplée que la Grande-Bretagne, devait entretenir une fonction publique plus nombreuse, c'est que son territoire était plus vaste (d'environ un cinquième en 1913). C'est, en outre, un pays continental avec de très longues frontières terrestres et de nombreux points de franchissement, surtout dans sa partie septentrionale. Nonobstant la contrebande maritime, les risques, du point de vue du gouvernement britannique, étaient beaucoup moindres, de voir des personnes et des marchandises franchir illégalement ses frontières. Ainsi peut s'expliquer les forts effectifs de douaniers en France (21 000).

La France avait en outre le plus faible taux d'urbanisation en Europe de l'ouest et connaissait une forte dispersion de sa population rurale. La population britannique s'était quant à elle très précocement urbanisée et concentrée ; on y comptait en 1911, 49 villes de plus de 100 000 habitants contre 45 en Allemagne et seulement 15 en France. Dans les quelques 32 000 communes françaises d'alors, les possibilités d'économie d'échelle étaient très limitées. La perception des impôts devait être nécessairement davantage décentralisée en même temps que plus intensive en travail pour des recettes plus modestes qu'outre-Manche : de là le rapport défavorable entre les effectifs dans les contributions directes et ceux de l'*Inland Revenue*. De même l'Enregistrement nécessitait une administration environ vingt fois plus nombreuse et huit fois moins "productive" que le *Land Registry*.

En ce qui concerne l'administration judiciaire et pénitentiaire, un millier de juges suffisaient, au Royaume-Uni, à faire fonctionner le système du jury au civil comme au pénal ; ils étaient cinq fois plus nombreux en France (5 394). Et ce rapport ne prend pas en compte les quelques 2 890 juges de paix indemnisés en France sur le budget de



l'État. En Grande-Bretagne comme on l'a vu, ces fonctions étaient remplies par des notables issus de l'aristocratie et de la *gentry*. Pour expliquer le plus grand nombre de magistrats et de policiers en France qu'au Royaume-Uni, il se pourrait aussi que les Français aient été plus enclins aux désordres, rixes et insurrections, une situation qui a beaucoup intrigué des auteurs comme Tilly (1986) et Weber (1987). Le XIX<sup>e</sup> siècle fut le « siècle des révolutions » et la légende des Gaulois « bagarreurs » apparut d'ailleurs à cette époque dans la mythologie nationale.

Pourtant on admet en général, que la société française présentait une structure plus égalitaire que la britannique et que la République avait réussi à créer le consensus autour d'elle comme « le régime divisant le moins les Français ». Le souci que « la force reste à la loi » semble avoir néanmoins encouragé le régime républicain à se donner les moyens de sa politique.

#### *Questions d'expédience et de conjoncture*

L'accroissement progressif du nombre des agents de la fonction publique s'est fait assez différemment en France et en Grande-Bretagne. En France c'est surtout par une création d'emplois dans les administrations centrales existantes que cette croissance s'est opérée. Il fait peu de doute que cette politique a été menée en partie pour remédier à la dépression du marché de l'emploi consécutif à la dépression des années 1880 et 1890. Le recrutement affecta tous les départements ministériels. Les agents du ministère des Finances étaient près de sept fois plus nombreux et l'impôt coûtait quelque cinq fois plus à percevoir qu'au Royaume-Uni. Mais les administrations de tutelle à l'Intérieur, à l'Agriculture, au Commerce et à l'Industrie et aux Travaux publics étaient elles aussi nombreuses. Comparée à l'Angleterre de Jacques l'Eventreur, la France des Brigades du Tigre était un État policier : outre la gendarmerie (25 000 hommes), et de l'armée (employée à l'occasion pour réprimer les manifestations ouvrières) le gouvernement français disposait de 20 000 policiers en civil dont la moitié pour la seule préfecture de Police (et 1 400 gardes mobiles). À Londres, le *Home Secretary* avait sous ses ordres, 1 451 hommes en tout et pour tout. La seule force de police comparable était constituée par la *Royal Irish Constabulary* chargée du maintien de l'ordre en Irlande.

Au Royaume-Uni, la fonction publique administrative évolua en fait peu après 1870. C'est par le biais du développement des services publics que l'emploi public augmenta, surtout dans les grandes métropoles de province : on a alors parlé de « socialisme municipal ». Alors qu'en France ces services étaient assurés par des concessionnaires, ils furent dès leur origine, municipalisés outre-Manche. Contrairement à la France l'État britannique « faisait encore faire » en déléguant à des agences locales ou à des entreprises privées. Une telle attitude n'excluait pas les interventions directes comme l'illustra le rachat par l'État de la *National Telephone Company* en 1912.

Les secteurs publics français et britanniques (hors administration) se ressemblaient sur un certain nombre de points : l'État contrôlait dans les deux pays des industries « stratégiques » comme l'armement et les chantiers navals ainsi que les travaux publics et la poste étaient directement contrôlés par l'État. D'ailleurs les effectifs employés étaient sinon voisins du moins du même ordre de grandeur de part et d'autre de la Manche.

Mais ils différaient aussi sur un autre point aussi important. L'État français possédait des « actions » dans tout un éventail d'industries qui étaient laissées en Grande-Bretagne à l'initiative privée ou aux autorités locales. C'était le cas en particulier des manufactures de l'État, des chemins de fer, des caisses d'épargne, de la construction

Tab. 12 – L'emploi public hors administrations centrales

France	Effectifs		Royaume-Uni
Collectivités locales	133 000	185 000	Autorités locales
Manufactures de l'État	22 200	28 600	Usines à gaz
Chemins de Fer	79 400	12 400	Tramways
Caisses d'épargne	13 500	14 100	Distribution d'électricité
Eaux et forêts	8 025	17 400	Distribution d'eau
Autres	158 000		

aéronautique. Ces activités étaient en général assorties d'un monopole d'exploitation. Par contre les « services publics de réseau » naissants étaient laissés à des entreprises privées alors qu'au Royaume-Uni la distribution d'eau, de gaz et d'électricité et les transports urbains qui employaient près de 100 000 personnes étaient sous la tutelle des collectivités locales ; à celles-ci venaient s'ajouter une multitude de services tels que la voirie, les crèches et les hôpitaux.

De part et d'autre de la Manche, l'« ordre libéral » était déjà, à la veille de 1914, comme on le voit, « tempéré » par des impératifs sociaux et politiques.

Cette comparaison de la fonction publique en France et en Grande-Bretagne à la veille de la Grande Guerre met en évidence des dynamiques de création d'emplois publics qui ont répondu au gré des circonstances, à des motivations différentes. D'un côté, le développement technique et économique faisait naître des besoins en termes de services collectifs pour lesquels la gestion publique s'avérait la mieux adaptée. De l'autre la fonction publique ne répondait pas tant à la satisfaction de nouveaux besoins de la part des usagers qu'à une politique de renforcement de l'État et d'intervention directe sur le marché du travail. Le « droit au travail » depuis l'expérience des Ateliers nationaux de 1848 et la « mission philanthropique » de l'État faisaient l'objet en France d'un consensus qui dépassait les seuls cercles socialistes. Cette philosophie inspira en grande partie les Plan Freycinet (1878-1882) et Baudin (1903) destinés, tout comme le protectionnisme, à « défendre le travail national ». Le « socialisme » avait ainsi débordé de son lit pour irriguer l'idéologie des autres partis d'un côté de la Manche comme de l'autre.

Cette tendance a souvent été mise sur le compte de la soi-disant prédilection des Français pour le fonctionnariat, elle-même corollaire de la frilosité de l'esprit d'entreprise, de la nostalgie de l'esprit nobiliaire et de « l'idéal de la rente » (Pitts, 1963, p. 300). En fait, la divergence franco-britannique, révélée à cette époque, mais qui finira de s'estomper après la seconde guerre mondiale (même si elle laisse des marques jusqu'à aujourd'hui) est certes le résultat de cultures idéologiques séparées (parmi les élites politiques par exemple) mais aussi le reflet de rapports de force politiques différents dans l'un et l'autre pays. En Grande-Bretagne, la vie politique se déroulait dans le cercle restreint d'une élite de l'argent et de la culture dont la base électorale correspondait aux « citoyens actifs ». Le sens de la hiérarchie instillé par la tradition politique anglaise avait promu un certain libéralisme au rang d'idéologie dominante. Dès l'époque de sa



fondation, notamment durant son compagnonnage avec le parti Libéral de 1906 à 1920, le parti Travailliste fut contaminé par la culture du réalisme économique. En France, outre les réflexes révolutionnaires du partage de la richesse et la confusion très répandue entre société et État, le suffrage universel et les « mares croupissantes du scrutin d'arrondissement » rendaient le personnel politique beaucoup plus dépendant des attentes d'un électorat plus populaire dans sa composition.

Il n'est donc pas surprenant que des préoccupations clientélistes aient animé les Opportunistes et leurs successeurs : le symbole en demeure sans contredit l'attribution des débits de tabac. Le recrutement de fonctionnaires a permis la « colonisation » ou la reconquête des administrations centrales par un personnel acquis au régime républicain dans un contexte où celui-ci luttait encore pour sa survie. Cette tendance a été relancée dans la première décennie du xx<sup>e</sup> siècle au moment de la séparation des Églises et de l'État. Elle devait reprendre au cours des deux conflits mondiaux et de la dépression des années 30<sup>24</sup>. À long terme, cette politique devait amener une certaine dérive des dépenses publiques et surtout la hausse des coûts salariaux. À la veille de 1914, leur part dans les dépenses publiques était relativement plus élevée en France qu'au Royaume-Uni. L'ironie est que progressivement l'administration britannique allait rattraper l'administration française sur ce point comme sur beaucoup d'autres.

UNIVERSITÉ MARC-BLOCH (STRASBOURG II)

#### BIBLIOGRAPHIE

- ABRAMOVITZ Moses & ELIASBERG Vera F. (1957), *The Growth of Public Employment in Great Britain*, Princeton, Princeton University Press.
- BALASSA Bela (1964), « The Purchasing Power Parity Doctrine : A Reappraisal », *Journal of Political Economy*, vol. 72, p. 584-596.
- BOUVIER Jean (1972), « L'État et les finances publiques en France au XIX<sup>e</sup> siècle », *Annales ESC*, vol. 27, n° 2, p. 207-218.
- BUCHANAN, James & TULLOCK Gordon (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CAMPBELL G.A. (1955), *The Civil Service in Britain*, Brighton, Penguin Books.
- COHEN E.W. (1941), *The Growth of the British Civil Service*, Londres, Allen & Unwin.
- COLSON Clément (1912), *Organisme économique et désordre social*, Paris, Flammarion.
- CROZIER Michel (1960), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- DAUNTON Martin (2001), *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DELORME Robert & ANDRÉ Christine (1981), *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*, Paris, Le Seuil.

24. Il est à noter que l'« effet de cliquet » identifié par Delorme et André (1981) à propos du faible recul des dépenses publiques à la suite des « grandes crises nationales » (guerres, crise économique) n'est pas propre à la France même s'il ne se vérifie que partiellement en Grande-Bretagne après 1918.



- DORMOIS Jean-Pierre (1992), « Productivity in Services in the 19th Century », conférence de l'*International Association for Research on Income and Wealth*, Flims (Suisse), septembre.
- DORMOIS Jean-Pierre (1997), *L'Économie française face à la concurrence britannique*, Paris, L'Harmattan.
- DORMOIS Jean-Pierre (1998), « The idiosyncrasies of Volontarisme », dans J. Foreman-Peck & G. Federico, *European Industrial Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- DREYFUS Françoise (2000), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII<sup>e</sup> -XX<sup>e</sup> siècle)*, Paris, La Découverte.
- DUGÉ DE BERNONVILLE, Louis (1913), « Budgets de familles 1913-1914 », *Bulletin de la Statistique Générale de la France*, vol. 3, n° 1.
- FABRICANT Solomon (1950), « The State and Measurement. The Quantitative study of government activity », *Journal of Economic History*, vol. 10, Suppl., p. 4-18.
- FLORA Peter (1980), *State and Society*, Francfort-sur-le-Main, Campus Verlag, 2 vol.
- FONTVIEILLE Louis, (1976), « Évolution et croissance de l'État français de 1815 à 1969 », *Économies et sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, série AF 13.
- FRIEDMAN Gerald (1987), « Is the State Autonomous. Republicanism in Theory and Practice in France », University of Massachusetts at Amherst, mimeo.
- GAUCHON Pascal (2002), *Le modèle français*, Paris, Presses Universitaires de France.
- GILBERT Milton & KRAVIS Irving B. (1954), *Étude comparative des produits nationaux et du pouvoir d'achat des monnaies*, Paris, OECDE.
- HALÉVY Daniel (1930), *La fin des notables*, Paris, réed. Gallimard.
- HALL Robert E. & JONES Charles I (1999), « Why do some countries produce so much more output per worker than others ? », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 1, p. 83-116.
- JACZI George (1958), « The Conceptual Bases of the Accounts », dans Studenski (1958).
- KENDRICK John W. (1991), « Appraising the U.S. output and productivity estimates of government-Where Do We Go From Here », *Review of Income & Wealth Series* 37, No. 2, p. 149-158.
- KINDLEBERGER Charles (1964), *Economic Growth in France and Britain 1851-1945*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- KRANTZ Olle (1994), « Service production in historical accounts », *Review of Income and Wealth*, Series 40, n° 1 (mars).
- KUZNETS, Simon (1951), « Government product and national income », *Income & Wealth Series I*, Londres, Bowes & Bowes.
- LEROY-BEAULIEU Paul (1872), *L'administration locale en France et en Angleterre*, Paris, Guillaumin.
- LEROY-BEAULIEU Paul (1891), *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin.
- LEVI Margaret (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press.
- LEVITT Malcolm & JOYCE P.M. (1987), *The Growth and Efficiency of Government Expenditure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LÉVY-LEBOYER Maurice (1975), *Histoire de l'administration française : problèmes et méthodes*, Genève, Droz.

- LINDERT Peter H. (2004), *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MADDISON Angus (1995), *L'économie mondiale 1820-1992. Analyse et statistiques*, Paris, OCDE.
- MARK Jerome (1980), « Productivity Measurement in the Public Sector », dans David Bailey (éd.), *Productivity Measurement*, Farnborough, Hants., Gower.
- MEYER Jean (1983), *Le poids de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France.
- MORAZÉ Charles (1947), *La France bourgeoise*, Paris, Armand Colin.
- MISES Ludwig von, (1962), *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press.
- NISKANEN William, (1976), *Bureaucracy : Servant or Master*, Londres, Institute of Economic Affairs.
- NORTH Douglass, (1984), « Government and the cost of exchange in history », *Journal of Economic History*, vol. 44, n° 1, p. 255-264.
- NORTH Douglass & Robert P. THOMAS (1973), *The Rise of the Western World. A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'BRIEN Patrick & KEYDER Çağlar (1978), *Economic Growth in Britain and France. Two Paths to the 20th Century*, Londres, Allen & Unwin.
- O'BRIEN Patrick (1979), « Les voies de passage vers la société industrielle en Grande Bretagne et en France (1780-1914) », *Annales ESC*, vol. 49, n° 6, p. 1284-1305.
- OFFER Avner (2002), « Why has the public sector grown so large in market societies ? », University of Oxford, *Discussion papers in economic and social history*, n° 44 (March).
- OLSON Mancur (2000), *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*, New York, Basic Books.
- PARETO Vilfredo (1966), *Lettres d'Italie*, Genève, Droz.
- PARKINSON C. Northcote (1957), *Parkinson's Law and other studies in administration*, Boston, Houghton Mifflin.
- POLANYI, Karl (1982), *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard.
- PITTS Jesse (1963), « Continuity and Change in Bourgeois France », dans Stanley Hoffmann (éd.), *In Search of France*, Londres, Gollantz, p. 234-304.
- ROBSON William (éd.) (1956), *The Civil Service in Britain and France*, London, Hogarth Press.
- ROSANVALLON Pierre (1990), *L'État en France depuis 1789*, Paris, Le Seuil.
- ROSS Patrick & Jesse BURKHEAD, (1978), « Productivity : A Search for Definition and Order », *Public Administration Review*, vol. 38, p. 28-33.
- SAY Léon (1890), *Le socialisme d'État*, Paris, Calman Lévy.
- SEARLE A.D. & C.A. WAITE, (1980), « Current efforts to measure productivity in the public sector » in John W. Kendrick & Beatrice Vaccara (éd.), *New Developments in Productivity Measurement and Analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- SIMON Yves & Henri TÉZENAS DE MONCEL (1977), « Théorie de la firme et réforme de l'entreprise : revue de la théorie des droits de propriété », *Revue Économique*, vol. 87, n° 3.
- STUDENSKI Paul (1958), *The Incomes of Nations : Theory, Measurement and Analysis*, New-York, Columbia University Press.

« Socialisme municipal » contre « socialisme d'État »

SUTHERLAND Gillian (éd.) (1972), *Studies in the Growth of Nineteenth Century Government*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

THUILIER André & Jean TULARD (1984), *Histoire de l'administration française*, Paris, Presses Universitaires de France.

TILLY Charles (1986), *The Contentious French*, Cambridge, Harvard University Press.

VEVERKA J. (1963), « The growth of government expenditure in the UK since 1790 », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 10, p. 11-27.

WAGNER Adolph (1909), *Traité de la science des finances*, Paris, Giard & Brière

WISHNIA, Judith 1990. *The Proletarianizing of the fonctionnaire. Civil service workers and the labor movement under the Third Republic*, Baton Rouge, Louisiana State University Press.

ZAMAGNI, Vera, 1992. "Il valore aggiunto del settore terziario italiano nel 1911" in Guido REY (a cura di), *I Conti economici dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza.

ZELDIN, Theodore, 1973. *Histoire des passions françaises*, vol. I « Ambition et amour », Paris, Le Seuil.

#### APPENDICE STATISTIQUE

Tab. A. 1 – Évaluation et répartition des dépenses publiques en France 1870-1914

	Dépenses publiques			Rapport
	MF	% PNB	Id. (D&A)	locales/centrales
1870-1874	3 338	13,4	11,6	16,3
1875-1879	3 975	14,9		20,1
1880-1884	4 850	17,0	16,3	21,4
1885-1889	5 016	18,1		23,0
1890-1894	4 986	17,9	15,7	22,3
1895-1899	5 400	16,4		22,2
1900-1904	5 531	15,6	14,3	23,2
1905-1909	5 613	14,7	13,6	25,2
1910-1914	5 955	14,6	11,4	24,8

Source : D&A : Delorme & André (1981).

Tab. A. 2 – La fonction publique non-administrative en France en 1914

	<b>Effectifs</b>	<b>Budget (MF)</b>		<b>Effectifs</b>	<b>Budget (MF)</b>
PTT	136 852	362	Eaux et forêts	8 025	26
Chemins de fer de l'État	79 377	1 061	Canons et munitions	394	188
Manufactures de l'État	22 207	207	Travaux publics	6 504	65
Manuf. de porcelaine	681	0.7	Aéronautique		49
Caisse d'épargne	1 350	62	Haras	1 524	38
Caisses d'invalidité	113	27,7	Intendance des armées	27 713	564
Imprimerie nationale	1 588	12,5	Chantiers navals	32 074	216
Monnaies et médailles	399	12,6	Ponts et chaussées	6 171	107
			Bâtiments publics	222	10
				325 195	3 019

Tab. A. 3 – Services publics et entreprises d'État au Royaume-Uni en 1907

		<b>M. de £</b>	<b>Personnel</b>
Naval shipyards	Chantiers navals	6,5	25 600
Royal Ordnance	Artillerie	3,4	15 600
Other military purveyors	Autres fournisseurs de l'armée	0,5	2 300
Post Office	Postes	2,9	202 200
Telegraph and Telephone		18,7	10 200
Office of Public Works	Bureau des travaux publics	0,6	5 700
Gas undertakings	Usines à gaz	10,8	28 600
Water distribution	Distribution d'eau	8,5	17 400
Electricity supply	Distribution d'électricité	5,7	14 100
Tramways		1,7	12 400
		59,3	334 100