HAL
open science

Gouverner sans compter : les effectifs des fonctionnaires marocains et tunisiens entre État colonial et monarchies protégées

Antoine Perrier

▶ To cite this version:

Antoine Perrier. Gouverner sans compter : les effectifs des fonctionnaires marocains et tunisiens entre État colonial et monarchies protégées. Histoire & Mesure, 2020, XXXV (2), pp.19-42. 10.4000/histoiremesure.13504 . hal-03325792

HAL Id: hal-03325792
https://hal.science/hal-03325792v1

Submitted on 25 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Antoine Perrier, « Gouverner sans compter : les effectifs des fonctionnaires marocains et tunisiens entre État colonial et monarchies protégées », *Histoire & Mesure*, vol. 35, n°2, 2020, p. 19-42.

https://www.cairn.info/revue-histoire-et-mesure-2020-2-page-19.htm

Gouverner sans compter

Les effectifs des fonctionnaires marocains et tunisiens entre État colonial et monarchies protégées

Antoine Perrier

École des hautes études hispaniques et ibériques, Casa de Velázquez, Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP, Paris).

E-mail : antoine.perrier@sciencespo.fr

Le caractère politique du comptage des fonctionnaires, bien identifié pour la métropole[1], prend un tour original dans les deux pays de protectorat français, la Tunisie et le Maroc. Depuis 1881 pour la première et 1912 pour le second, la France impose une cohabitation entre une administration coloniale et une administration locale au nom d'une association entre la souveraineté française et la souveraineté marocaine ou tunisienne. Pour la partie coloniale, les services sont organisés en directions centrales, sur le modèle métropolitain, dans les matières utiles à l'exploitation économique du pays (travaux publics, finances, etc.). Ces services sont commandés par des Français mais peuvent accueillir en leur sein des agents marocains et tunisiens. Pour la partie locale, les monarchies marocaine et tunisienne conservent un appareil d'État ancien (appelé Makhzen[2]), présent pour le maintien de l'ordre, l'organisation du culte ou d'autres services publics au bénéfice des populations désormais « protégées ».

Ces deux administrations relèvent juridiquement d'un même État resté en principe souverain, l'État marocain ou tunisien. Toutefois, les historiens ont longtemps décrit cette association comme le paravent juridique d'une « administration directe », dont une des preuves tangibles serait le noyautage des services publics marocain et tunisien par le recrutement massif de fonctionnaires français et la marginalisation du Makhzen. En examinant de près la question du nombre des fonctionnaires marocains et tunisiens dans ces

[1] É. Ruiz, 2013.

[2] Le mot est surtout valable pour le contexte marocain mais peut être employé, par commodité, pour le cas tunisien.

deux formes d'administration, en interrogeant la construction des chiffres et leurs usages, le protectorat apparaît comme une forme originale où cohabitent bien deux États en propre.

L'étude administrative des protectorats a souvent confirmé une « dérive » progressive vers l'administration directe, en scrutant le rôle des contrôleurs civils chargés de surveiller, et en fait de remplacer, les autorités locales, confirmant un constat dressé, dès 1978, par Charles-André Julien[3]. Les juristes ont également mis en lumière un contraste entre la lettre des traités diplomatiques et l'application d'un régime colonial finalement semblable à tous les autres[4]. Pour l'Indochine également, un « protectorat de contrôle » est progressivement dépassé par un « protectorat d'administration », soit une formule creuse[5]. Mary Lewis a toutefois renversé la perspective : en estimant que les rivalités européennes se sont prolongées dans la Tunisie coloniale, l'historienne montre combien le maintien de la souveraineté du bey est devenue une arme dans les mains des autres puissances mais surtout des Tunisiens eux-mêmes[6]. Le maintien d'un « gouvernement divisé » est examiné dans toutes ses conséquences, bien que la formule aboutisse aussi à une progressive ingérence française dans l'administration tunisienne[7]. Le comptage des fonctionnaires des États coloniaux *mais aussi* des monarchies, souvent oubliées de l'historiographie, renouvelle le débat sur le protectorat à partir de trois points de vue.

Le premier est celui des politiques publiques de l'État colonial pour l'instant mieux connues, d'une manière encore partielle, pour l'Algérie. Dans les protectorats, « l'État colonial tardif », selon l'expression de John Darwin, est confronté au même dilemme que celui de tous les empires : jusqu'où peut-il recruter de nouveaux alliés parmi la population colonisée, en intégrant des agents « autochtones » dans ses cadres administratifs, sans compromettre la domination coloniale[8] ? Ces politiques volontaires interviennent aux derniers jours du règne colonial, quand il est déjà trop tard : Todd Sheppard signale combien les derniers efforts de la France en Algérie, vers 1955-1956, restent mal connus des historiens[9]. Un de leur domaine d'application principal est le recrutement d'Algériens dans la fonction publique. Nous retrouvons ce même souci colonial de réconcilier le droit formel (le respect de la souveraineté marocaine et tunisienne) et le droit réel (partager l'exercice de la puissance publique avec la population locale) dans les protectorats. Alors que la supériorité numérique des

---

3 C.-A. JULIEN, 2011 [1978] ; E. MOUILLEAU, 2000 ; A. AḤSAYN, 2015.

4 A. DEPERCHIN & F. LEKÉAL, 2011.

5 É. GOJOSSO, 2014.

6 M. LEWIS, 2013.

7 M. LEWIS, 2013, p. 94.

8 J. DARWIN, 1999.

9 T. SHEPARD, 2008, p. 86.

Français est exploitée par les partis nationaux comme l'indice indiscutable de « l'administration directe » dès les années 1920, les autorités coloniales mettent en place des politiques publiques d'accession des Marocains et Tunisiens à la fonction publique. Les réalisations les plus tangibles n'interviennent qu'après la Seconde Guerre mondiale. La mesure des fonctionnaires devient une arme politique dans chaque camp, une évaluation quantitative des effectifs de l'État permettrait de mesurer le degré de « dérive » du protectorat vers un régime colonial ordinaire.

Toutefois, l'exactitude des informations chiffrées qui s'échangent au sein de l'administration ou dans le débat public – quelles qu'en soient les limites au sein de deux régimes autoritaires – se heurte à deux difficultés principales. La première rejoint un fait connu par l'historiographie : l'État colonial ne dispose pas des outils suffisants pour compter, d'une manière satisfaisante, la population dominée. L'état civil obligatoire pour les Marocains et Tunisiens n'apparaît que dans les années 1950[10], ce qui explique le caractère très tardif d'une mesure démographique à peu près fiable de la « population "musulmane" » : le tournant se situe autour des années 1940[11]. Les catégories statistiques, fortement orientées par les divisions religieuses, sont sujettes à critique[12]. Ces limites de l'instrument de mesure expliquent en partie la rareté des approches numériques sur les « auxiliaires » ou « intermédiaires coloniaux » saisis par les historiens dans une démarche plutôt qualitative[13].

La difficulté de chiffrer les effectifs des fonctionnaires nous conduit à déplacer le débat des mots d'ordre politiques, de l'affrontement entre résidences et partis nationalistes, à des préoccupations d'ordre budgétaire. La caractérisation du régime colonial par les arbitrages financiers est une initiative récente, surtout appliquée par Denis Cogneau à l'Afrique occidentale, pour nuancer sinon infirmer l'opposition des modèles anglais et français[14]. Au Maroc et en Tunisie, l'histoire économique serait, selon Lazhar Gharbi, un moyen de renouveler un récit colonial trop centré sur l'histoire politique[15]. Finalement, le problème des effectifs marocains et tunisiens tient moins à une évaluation chiffrée précise, qui reste difficile, qu'à une mesure de son coût : le fonctionnaire français, plus rare que le fonctionnaire musulman, est aussi plus cher. C'est aussi l'inscription

---

10 S. FILIZZOLA, 1958. L'autrice donne quelques points de comparaison avec les autres pays du Maghreb.

11 B. TOUCHELAY, 1998. La dimension politique de ces comptages, ainsi que leur influence sur les pratiques administratives, sont bien expliquées par R. GERVAIS & I. MANDE, 2007.

12 K. KATEB, 1998.

13 B. LAWRANCE, E. OSBORN & R. ROBERTS, 2006 ; ou, pour le Maroc, D. NORDMAN & H. ELBOUDRARI, 2015.

14 D. COGNEAU, Y. DUPRAZ & S. MESPLE-SOMPS, 2018.

15 M. GHARBI, 2014.

du salaire d'un agent au budget de l'État qui l'intègre dans les comptages des autorités coloniales ; ce critère exclut un acteur pourtant majeur du protectorat, les fonctionnaires des monarchies.

Ce troisième point de vue est aussi le plus neuf, tant les acteurs historiques comme les historiens ont donné le sentiment de négliger la mesure des hommes de la monarchie. Pourtant, opposer au comptage de fonctionnaires de l'État colonial, même imparfait, celui des monarchies serait un moyen réel d'évaluer le caractère partagé ou divisé du gouvernement sous protectorat. En insistant sur les manières propres de compter du Makhzen par listes nominales, nous voulons moins parvenir à cette évaluation, qui dépasse le cadre de cet article, qu'à caractériser un mode de gouvernement par famille et par la proximité, en partie perpétué après l'indépendance. Pour parvenir à ce résultat, il faut ajouter aux sources coloniales de nouvelles archives.

En effet, le regard français donne le sentiment de monarchies qui auraient pris l'habitude de gouverner sans compter avant la période coloniale. Pourtant, les ottomanistes nous rappellent l'existence, dans l'empire méditerranéen qui comprenait la Tunisie et l'Algérie, de registres fiscaux qui énumèrent les propriétaires comme les terres soumises à l'impôt. Dès le XVIe siècle, c'est une source de nature à servir une histoire démographique ottomane, comme pour l'Europe médiévale et moderne[16]. Les techniques ottomanes se perfectionnent au XIXe siècle[17], jusqu'aux années 1880 où la Tunisie, ancienne province relativement autonome, tombe sous la tutelle française. Le lien avec la mesure des fonctionnaires peut être établi par la technique des listes ou du registre nominatif, réalisé à partir de réseaux d'interconnaissance, que l'on retrouve dans l'histoire des monarchies marocaine et tunisienne au XIXe siècle[18]. Celles-ci, sans établir de chiffrages à l'échelle du pays, tiennent des listes de leurs serviteurs dont elles connaissent le nom. La progressive centralisation de leur État se traduit, comme dans l'empire ottoman, par un perfectionnement de leur capacité à compter[19].

Les Makhzens marocain et tunisien savent donc compter : pourtant, le dénombrement de leurs serviteurs n'apparaît ni comme une préoccupation coloniale, ni comme un argument dans les débats politiques. Nous voudrions interroger cette absence en dépassant la simple utilisation politique des chiffres pour montrer que le comptage est aussi lié à une définition du fonctionnaire dans le contexte spécifique d'États dédoublés. Le

---

16 G. VEINSTEIN, 1990.

17 K. H. KARPAT, 1985.

18 Des listes d'intendants (*umanā'*) des grandes familles sont tenues dans les villes marocaines, comme le note N. AL-TUZANI, 1979, p. 71.

19 C. BEHAR, 1998.

dénombrement sélectif des fonctionnaires marocains et tunisiens dans les seuls cadres coloniaux « modernes » voudrait faire croire, depuis les sources coloniales, que les seuls fonctionnaires véritables sont ceux des administrations de modèle français, qui constituent donc le seul véritable État. Les acteurs coloniaux, en refusant de « mettre en nombre[20] » les serviteurs des monarchies, leur nient la qualité de fonctionnaire et, plus largement, d'administration digne d'être mesurée. En nous intéressant à d'autres façons de compter, nous voudrions rappeler, pour rendre au protectorat toute son originalité, qu'il existe bien deux États durant la période coloniale.

Nous voudrions d'abord juger les sources chiffrées à notre disposition pour montrer que l'État colonial, malgré sa croissance continue, n'est pas nécessairement suradministré ni composé d'une manière aussi homogène qu'en Algérie de fonctionnaires français. En examinant les usages politiques du chiffre au dehors et au sein de l'administration, il apparaît que le problème tient moins au nombre des fonctionnaires de chaque nationalité qu'à leur importance hiérarchique et leur coût respectifs. C'est pourquoi la question du chiffre est fondamentalement liée à la définition du fonctionnaire, ce qu'éclaire aussi l'évolution des comptages propres au Makhzen, qui n'est pas qu'un paravent mais demeure un État lors de la période coloniale.

1. Sous-administrés ou suradministrés ? Aperçu des effectifs des États coloniaux marocain et tunisien

La question de la suradministration des États de protectorat est pleinement politique, car elle contient, comme l'écrivait l'historien tunisien Ali Mahjoubi, un double enjeu de souveraineté (les Français occupent la place des Tunisiens dans ce qui est resté en théorie leur État) et de marché de l'emploi, puisque les colons monopolisent ce généreux débouché[21]. La suradministration coloniale confirmerait aussi la conversion à l'« administration directe » en pays de protectorat. Ce constat semble pourtant paradoxal au regard des recherches récentes sur l'État colonial : les historiens tenants d'une nouvelle histoire impériale ont tous souligné le caractère étroit du pouvoir colonial, où l'État n'est pas un Léviathan mais une construction précaire et sous-calibrée, qui a besoin du concours d'une partie de la société locale pour parvenir à « gouverner la différence »[22]. L'administration doit recourir à de nombreux auxiliaires[23], si bien que l'Afrique

20 A. DESROSIERES, 2008, introduction.

21 A. MAHJOUBI, 1982, p. 587.

22 Voir le chapitre dédié à l'État colonial dans A. L. STOLER & F. COOPER, 2013 [1997].

23 Comme le souligne E. SAADA, 2003.

du Nord apparaît plutôt sous-administrée devant la disproportion entre la démographie locale et la faiblesse numérique des agents français. Cette sous-administration n'empêche pas une surreprésentation des fonctionnaires français parmi la colonie européenne de l'Algérie[24], du Maroc et de la Tunisie[25]. L'enjeu politique de l'entre-deux-guerres est alors, du point de vue de l'État colonial, de corriger cette impression de suradministration. En examinant les chiffres produits par les acteurs français, nous verrons que ce problème tient tout autant à des représentations politiques qu'à une mesure objectivement quantifiable.

Devant ce problème, l'historien du fait colonial est tenté de reconstituer, dans une série unique, les effectifs des fonctionnaires marocains et tunisiens pour discuter, chiffres à l'appui, la propagande française d'un « retour » progressif aux principes originels du protectorat. Les sources coloniales ne sont pas avares en tableaux chiffrés, car, contrairement à la métropole où la création de services dédiés à la fonction publique attend 1946 et son statut général[26], les discussions au sein des secrétariats généraux et les échanges entre services se fondent sur un argumentaire quantifié. L'institution du secrétariat général, sorte de Premier ministre du résident général chargé spécialement des affaires administratives, joue un rôle essentiel de centralisation : ce sont ses séries, conservées à Rabat, Tunis et Nantes que nous pouvons exploiter.

Les comptages intégrant Marocains et Tunisiens n'apparaissent qu'à la fin des années 1920 pour au moins deux raisons : c'est à ce moment que les historiens situent la « crise » marocaine et tunisienne, à la fois économique, au moment de la crise mondiale, et politique, avec la création des premiers partis ou groupes nationalistes. En Tunisie, les membres du parti du Destour, fondé en 1920, réclament de moins en moins l'égalité de traitement et l'accès des Tunisiens à la fonction publique : l'administration coloniale n'est plus un enjeu politique mais un obstacle vers l'indépendance[27]. Devant l'instance de l'enjeu, les résidences générales sont sommées par la métropole de trouver une solution politique efficace qui, en même temps, ne doit pas compromettre les équilibres fragiles des budgets coloniaux. Pour satisfaire la demande nationaliste à peu de frais, l'administration française se contente d'abord d'intégrer une part mesurée des sujets protégés au sein des emplois publics. L'ambition est plus grande encore au Maroc, où le général Noguès (résident de 1936 à 1943), qui s'estime le continuateur de la politique d'association revendiquée par Lyautey[28], veut favoriser un « amalgame » réel dans les cadres administratifs.

---

24 Didier Guignard note, en 1898, un fonctionnaire pour cinq Français, contre 26 en métropole. D. GUIGNARD, 2010, p. 180.

25 D. LAMBERT, 2009, p. 19 sq.

26 La direction générale de la fonction publique est créée en 1946. É. RUIZ, 2013, p. 40.

27 A. MAHJOUBI, 1982, p. 503.

28 W. HOISINGTON, 1984.

Désireux d'exhiber des résultats politiques, les services sont amenés, des années 1930 aux années 1950, à produire des données statistiques. Elles sont destinées à évaluer l'effet des mesures de discrimination pour le recrutement des Marocains et Tunisiens dans la fonction publique. Au Maroc, on peut y trouver le nombre de postes qui leur sont réservés aux concours, ceux qui sont pourvus, ceux qui demeurent gelés, le nombre de Marocains préparant des études en France, une évaluation finale, direction par direction, des effectifs actuellement présents : un tableau complet et prospectif de la proportion de « l'élément marocain » dans l'administration[29]. Ces notes stratégiques se trouvent davantage au Maroc, dont la politique est plus ambitieuse qu'en Tunisie. Les chiffres produits par la résidence de Tunis, par exemple en 1952, consistent surtout à se justifier d'une œuvre déjà accomplie et jugée bien suffisante[30].

Ces données offrent toutefois à l'historien un matériel souvent équivoque : la tentative de compiler les différentes données disparates, pour les regrouper dans une seule série par année, s'avère très vite stérile. Les chiffres présentent une série d'incohérences qui s'expliquent par trois paramètres d'ignorance :

– Ces nombres tiennent-ils compte des fonctionnaires seulement titulaires ou intègrent-ils des fonctionnaires non titulaires ?

– S'ils tiennent compte des non-titulaires, faut-il y attendre les fonctionnaires temporaires *et* auxiliaires[31] ? Les membres des cadres principaux *et* latéraux[32] ?

– Ces chiffres intègrent-ils tous les serviteurs, ou du moins une partie des corps du Makhzen ou des administrations de la monarchie ?

La question la plus compliquée à résoudre est naturellement la deuxième : les ordres de grandeur permettent souvent de répondre à la première et la dernière est souvent tranchée en faveur du « non », comme nous y reviendrons. La catégorie des fonctionnaires temporaires ou auxiliaires est particulièrement subtile : les administrations ont recours aux temporaires pour de courtes missions et ne titularisent, de façon

---

29 Un exemple dans Centre des archives diplomatiques de Nantes (ci-après CADN), 2/MA/1/38, Note confidentielle du contrôle administratif (secrétariat général) sur les Marocains dans la fonction publique, 2 février 1952.

30 Le tableau de chiffres appuie alors une rhétorique de conviction, on lit éloquemment : « aux termes de cet exposé, on ne pouvait donner de meilleure preuve de la continuité et de la sincérité que les Autorités de Protectorat ont apportées, tant dans la conception que dans la réalisation des réformes successives et de plus en plus rapprochées, dont elles ont pris l'initiative en matière de fonction publique, qu'en donnant connaissance du tableau ci-après » (suivent les tableaux de chiffres). CADN, 1/TU/2V/761, Note sur l'effort accompli par la France pour recruter parmi les autochtones de futurs administrateurs et cadres gouvernementaux.

31 Le statut de ces deux catégories varie dans le temps mais on peut retenir qu'un fonctionnaire temporaire est embauché pour une durée déterminée, dans des conditions salariales encore plus fragiles qu'un fonctionnaire auxiliaire, lui-même fragilisé par rapport aux titulaires car il n'a pas le statut de fonctionnaire.

32 Ces deuxièmes cadres ont été créés pour distinguer, au sein d'une même profession (par exemple les interprètes), les agents de nationalité marocaine et les agents français au profit, bien évidemment, des seconds.

automatique, que les auxiliaires. Dans les années 1930, les protectorats emploient massivement des auxiliaires, moins coûteux, pour faire face à la crise économique[33]. Leur intégration dans les calculs est décisive car ce sont souvent les Marocains et Tunisiens qui sont employés dans ces cadres, bien qu'on y trouve également beaucoup de Français.

Nous devons donc nous contenter des séries forgées par les autorités coloniales elles-mêmes. Elles dessinent tout de même des évolutions importantes dont nous pouvons donner deux exemples (Tableaux 1 et 2).

		1937	**1941**	**1951**
Français titulaires	effectifs	8 244	13 383	28 715
	%	*42 %*	*51 %*	*58 %*
Français auxiliaires	effectifs	4 415	5 051	1 782
	%	*23 %*	*19 %*	*4 %*
Marocains titulaires	effectifs	5 230	5 400	8 656
	%	*27 %*	*21 %*	*18 %*
Marocains auxiliaires	effectifs	1 544	2 392	9 943
	%	*8 %*	*9 %*	*20 %*
Total	effectifs	19 433	26 226	49 096
	%	*100 %*	*100 %*	*100 %*

Tableau 1. Évolution des effectifs de l'État chérifien

Sources. À partir des tableaux présents dans les archives du secrétariat général : Tableau du Haut Comité méditerranéen pour 1937 (CADN, 1/TU/1/S/65), et du secrétariat général du gouvernement chérifien pour 1941 (2/MA/1/38) et 1951 (2/MA/1/42).

		1925	**1937**	**1940**	**1944**	**1952**	**1954**
Français	effectifs	5 800	5 821	6 150	7 350	7 350	9 017
titulaires	*%*	*67 %*	*64 %*	*66 %*	*66 %*	*53 %*	*50 %*
Tunisiens	effectifs	2 850	3 236	3 150	3 750	6 600	9 080
titulaires	*%*	*33 %*	*36 %*	*34 %*	*34 %*	*47 %*	*50 %*
Total	effectifs	8 650	9 057	9 300	11 100	13 950	18 097
	%	*100 %*	*100 %*	*100 %*	*100 %*	*100 %*	*100 %*

Tableau 2. Évolution des effectifs de l'État tunisien

Sources. D'après une note du secrétariat général tunisien, CADN, 1/TU/2V/787 et, pour 1937, le tableau du Haut Comité méditerranéen (CADN, 1/TU/1/S/65).

Il s'agit ici des seuls effectifs des cadres coloniaux. Ces chiffres sont, pour la séquence des années 1930, les indices des politiques publiques différenciées d'accession des Marocains et Tunisiens aux emplois de l'État ainsi que de la morphologie distincte des fonctions publiques de chaque pays. La fonction publique tunisienne est plus précocement amalgamée que la fonction publique marocaine, malgré tous les efforts de la résidence de Rabat pour imposer une discrimination favorable aux Marocains (quotas dans les concours, recrutements sur titre). Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les titulaires français sont en moyenne deux fois plus nombreux que les titulaires tunisiens ou marocains : leur supériorité numérique est écrasante dans les

33 CADN, 1/TU/1V/1828, le résident général au ministre des Affaires étrangères, 22 mai 1935.

cadres coloniaux. Elle confirme à la fois le caractère de rupture de 1945 mais aussi la croissance ininterrompue des effectifs des États coloniaux, malgré les crises, dans tous les empires. En Côte d'Ivoire comme au Ghana, le nombre de fonctionnaires est multiplié par trois entre 1930 et 1958[34].

Ces chiffres confirment l'analyse qualitative des fonctions publiques, réalisée lors de notre thèse[35], qui montrait que la fonction publique tunisienne intègre plus rapidement les sujets « protégés » que la fonction publique marocaine dans les années 1950. Ce résultat tient à la différence de visage des élites administratives marocaine et tunisienne : en Tunisie, il existe depuis 1875 un enseignement des langues étrangères et des disciplines au programme des concours de la fonction publique coloniale (le collège Sadiki en particulier)[36]. Une partie de l'élite tunisienne est déjà formée pour affronter les épreuves imposées plus tard par les Français, au contraire des élites marocaines qui perpétuent leur fidélité aux cadres du Makhzen. Nous voyons ici un effet des différences de formation, déjà dégagées par Pierre Vermeren[37]. Il est encore renforcé par la précocité d'instauration du protectorat tunisien qui, en 1919, a assimilé dans un cadre unique les fonctionnaires de toute nationalité, tandis que le protectorat marocain s'est méfié de cette confusion en instaurant des « cadres spéciaux » où sont cantonnés les agents marocains[38]. Cette différence explique aussi pourquoi, d'après ces tendances, la politique marocaine a essentiellement consisté à recruter des fonctionnaires auxiliaires, généralement voués aux tâches subalternes qui caractérisent l'emploi public marocain, alors que les auxiliaires français, massivement titularisés au début des années 1940[39], cédaient la place aux sujets du sultan.

Enfin, ces tableaux nous informent de croissance maintenue, malgré la crise, des effectifs de deux États coloniaux et duṭ faible nombre des fonctionnaires du protectorat. La mesure quantitative nous conduit ainsi à relativiser le caractère de suradministration de ces pays, en rapportant le nombre d'agents à l'évolution démographique. Un tableau de 1937, qui s'appuie sur les mesures de 1936 (date du recensement en France et en Afrique du Nord), est très utile pour situer la spécificité des deux pays de protectorats à cet égard. Il compte le nombre de fonctionnaires auxiliaires et titulaires (Tableau 3).

	Algérie	Maroc	Tunisie

34 D. COGNEAU, Y. DUPRAZ & S. MESPLE-SOMPS, 2018, p. 19

35 A. PERRIER, 2019a, p. 339 sq.

36 N. SRAÏEB, 1995.

37 P. VERMEREN, 2002.

38 A. PERRIER, 2019a, p. 101 sq.

39 D'après une note contemporaine du protectorat, il s'agissait de contourner l'effet des décrets-lois Laval qui suspendaient les concours. Le protectorat avait besoin d'agents, d'après le secrétariat général (et sans doute de rechercher le soutien de la colonie française). CADN, 2/MA/1/49, Note au sujet du remboursement des frais de voyage de congé en Algérie et en Tunisie, 1er mars 1938.

	Effectifs	*soit en %*	Effectifs	*soit en %*	Effectifs	*soit en %*
Fonctionnaires français	29 865	*87*	9 607	*59*	7 523	*59*
Fonctionnaires autochtones	4 417	*13*	6 807	*41*	5 288	*41*
Total	34 282	*100*	16 414	*100*	12 811	*100*

Tableau 3. Répartition des effectifs français et autochtones au Maghreb en 1937

Sources : tableau du Haut Comité méditerranéen (CADN, 1/TU/1/S/65).

Le premier constat est la grande proportion de fonctionnaires marocains et tunisiens employés au service des États coloniaux à l'inverse de l'Algérie où la fonction publique peut compter sur une colonie française plus grande[40]. Le deuxième intérêt est de pouvoir comparer le nombre de fonctionnaires entre la France, le Maroc et la Tunisie pour juger de leur « suradministration » d'après les chiffres de 1936 (Tableau 4).

	Fonctionnaires	**Population totale**	**Nb de fonctionnaires pour 1 000 habitants**
France	432 935	41 530 000	10,4
Égypte	222 417	15 921 000	14,0
Tunisie	12 811	2 608 313	4,9
Maroc	16 381	6 286 136	2,6
Algérie	29 865	7 234 784	4,1

Tableau 4. Rapport entre le nombre de fonctionnaires et la population en 1936

Sources. Pour la France, nous empruntons les chiffres des fonctionnaires sans les auxiliaires, fondus dans la catégorie des temporaires, grâce à l'annexe 51 de la thèse d'É. RUIZ, 2013 (p. 780), Service national des statistiques, 1944. Les chiffres de la population sont disponibles sur le site de l'INSEE. Nous tenons les données égyptiennes de A.-C. DE GAYFFIER-BONNEVILLE, 2010, p. 339 (pour le nombre de fonctionnaires) et D. PANZAC, 1977, p. 157, pour la population. Pour la population des trois pays du Maghreb, nous nous rapportons à A. BERNARD, 1937.

La différence est d'autant plus accentuée entre la France et ses colonies que les chiffres que nous avons retenus ne comprenaient pas les fonctionnaires auxiliaires (pour l'Égypte, la source ne le précise pas). En somme, la Tunisie et le Maroc ne paraissent pas plus suradministrés que les autres, bien au contraire, surtout pour le Maroc. Les variables démographiques jouent particulièrement pour distinguer le Maroc, pays peuplé mais proportionnellement moins appareillé en fonctionnaires employés dans les administrations coloniales que la Tunisie – nous retrouvons la morphologie différente des fonctions publiques. La singularité du protectorat, par le caractère massif de la présence des agents marocains et tunisiens dans l'État colonial, s'impose nettement.

La valeur probante de ces résultats n'est pas indiscutable : il manque les chiffres des serviteurs des Makhzens qui devraient être comptés parmi les fonctionnaires du Maroc et de la Tunisie. Leur importance numérique

40 D. LORCY, 2011 ; A. LACROIX, 2014.

n'est peut-être pas de nature à modifier les équilibres, mais, si les chiffres existaient, ils mériteraient d'être pris en compte. Les catégories de fonctionnaire et les structures de fonction publique ne sont, de même, pas comparables. Enfin, on pourrait ajouter que le niveau de développement de la France justifie un appareil administratif plus sophistiqué dans les années 1930 – c'est, précisément, l'argument des autorités coloniales. Ces objections n'ôtent rien au principal argument, devenu un truisme dans l'histoire des usages des statistiques : la notion de suradministration ou de sous-administration correspond en grande partie à une impression subjective et à une estimation politique. C'est à celles-ci que nous souhaitons maintenant nous intéresser.

2. La mesure du protectorat véritable : usage politique des chiffres au Maroc et en Tunisie en situation coloniale

Le dénombrement des fonctionnaires intervient à deux niveaux dans la politique des protectorats : au sein de l'administration elle-même, souvent dans le cadre d'une justification du protectorat vis-à-vis de la métropole, et, un peu plus largement, au sein de la sphère publique. Le rôle de cette dernière ne doit pas être exagéré : il s'agit plutôt d'un affrontement de communications politiques relativement restreintes (la propagande du protectorat auprès des populations marocaine et tunisienne, la contre-propagande dans les brochures et écrits nationalistes) que d'un véritable débat démocratique. Il reste que le chiffre de fonctionnaires y tient une place importante pour appuyer les arguments politiques.

Comme nous venons de l'observer dans l'évolution du nombre de fonctionnaires marocains et tunisiens, les autorités françaises ont mis un certain temps à traduire leurs politiques par une véritable mixité binationale au sein de l'État colonial. Jusqu'au milieu des années 1950, les notes internes des secrétariats généraux rendent compte d'une perplexité de l'administration face à l'échec de ces mesures de discrimination positive en faveur des sujets protégés. Ceux-ci, tout incités soient-ils, ne se présentent pas aux concours. Cela explique l'absence de résultats numériques dans les documents habituels de la propagande coloniale, y compris en arabe : les chiffres desserviraient le protectorat, et il ne semble pas se résoudre à falsifier les témoins d'une réalité trop évidente. Les chiffres visent plutôt à promouvoir les perspectives offertes aux Tunisiens ou Marocains : ainsi le Premier ministre recommande-t-il aux caïds (gouverneurs régionaux) de faire connaître à la population de leurs districts qu'un décret a prévu 1 111 fonctionnaires tunisiens de plus, en rappelant le

nombre de fonctionnaires titulaires tunisiens déjà existants (il cite le chiffre de 3 499) : le bond souhaité par le gouvernement pour cette « réforme colossale (*al-iṣlāḥ al-ʿaẓīm*) » est d'un tiers[41].

Les hauts fonctionnaires des protectorats sont conscients de l'inefficacité de simples effets d'annonce législatifs sans réalisation pratique et, jusqu'au bout, espèrent une évaluation chiffrée qui parlerait d'elle-même. En 1954, le directeur général des Travaux publics plaide pour une approche quantitative de la question des fonctionnaires marocains par souci de « propagande auprès des autochtones » : « Nommer un chef de bureau [marocain] est certes désirable ; nommer 10 chefs de chantiers marocains est, à mon avis, plus logique, plus facile et plus "rentable"[42] ». Cet argument est une façon d'expliquer le choix du recrutement massif d'auxiliaires, moins coûteux et plus simples à recruter : le nombre doit répondre à un certain motif d'urgence[43].

Les affaires administratives occupent une place centrale dans la prose des différents animateurs des mouvements nationaux marocains et tunisiens : ils dénoncent dans les fonctionnaires français la personnification de l'exploitation coloniale. Les chiffres viennent parfois appuyer des critiques partagées par toute cette littérature, celles d'une suradministration où l'argent des impôts (payés par les Marocains ou les Tunisiens) sert à rémunérer les fonctionnaires français, comme chez l'intellectuel marocain Muḥammad al-Makkī al-Nāṣirī[44]. L'exemple le plus éloquent se trouve dans le livre-manifeste du médecin et leader du Néo-Destour, Ḥabīb Ṯāmir : il estime, non sans exagération, que les trois quarts du budget tunisien servent à payer les fonctionnaires, et produit toute une série de données pour démontrer la faible représentation des Tunisiens dans l'administration. Il précise une source : la publication du projet de budget de 1947. Source avare, car s'il peut citer le nombre approximatif de 25 000 fonctionnaires pour l'ensemble (nombre quelque peu extravagant si on le compare aux comptages précédents), il ne peut que citer la part de dépenses allouées aux traitements des fonctionnaires tunisiens, 23 %, avant d'égrener des chiffres, direction par direction, dont la source n'est pas précisée[45]. Le nombre est significatif, mais il est difficile d'accès : ces données, délivrées au compte-goutte par les autorités de protectorat, demeurent un privilège de l'administration coloniale.

---

41 Archives nationales de Tunisie (ANT), série A, 3/23, Circulaire du Premier ministre aux caïds (en arabe), 13 janvier 1936.

42 CADN, 1/MA/20/39, le directeur général des Travaux publics au secrétaire général, 27 octobre 1954.

43 Cette impression de courir après le temps caractérise ces politiques publiques, voir A. PERRIER, 2019b.

44 M. AL-MAKKĪ AL-NĀṢIRĪ, 1946, p. 130.

45 Il est possible que les agents tunisiens des services aient communiqué eux-mêmes ces chiffres, dans le meilleur des cas. Ḥ. ṮAMIR, 1946, p. 68.

C'est au sein de celle-ci que la question du nombre est la plus belligène. Avant même de concerner les effectifs marocains et tunisiens de l'administration, c'est le nombre en grand de fonctionnaires qui est l'objet de critiques de la métropole et d'une justification continuelle des secrétariats généraux de Rabat et Tunis depuis la crise des années 1930. Les rapports d'inspection métropolitaine, comme celui rédigé par Jean Milhaud, polytechnicien attaché à la Confédération générale de la Production française[46], accablent l'administration du protectorat. Milhaud souligne qu'au Maroc les dépenses de personnel sont bien supérieures à celles de la Tunisie, déjà réputée avoir « trop de fonctionnaires[47] ». De l'autre côté, les résidents mettent en avant, auprès du ministère des Affaires étrangères, la diminution du nombre des agents comme la preuve la plus éclatante des efforts de continence budgétaire de leur administration[48]. Mais, au moment de la Seconde Guerre mondiale, les effectifs connaissent une nouvelle croissance, si bien qu'au Maroc le nombre de fonctionnaires double entre 1939 et 1951[49]. Dans un esprit prométhéen hérité de Lyautey, les fonctionnaires s'en justifient dès les années 1930 en prétendant qu'ils sont les artisans d'un « pays neuf » (entendre : où l'État vient d'arriver)[50]. Après les années 1950, ils mettent en avant les « fonctions nouvelles assumées par l'État » comme en Europe, bien que la comparaison soit en partie controuvée[51] ; dans leur esprit, le nombre de fonctionnaires est présenté comme incompressible[52].

À observer la croissance maintenue des fonctionnaires malgré les injonctions de la métropole, ces arguments ont rencontré un certain succès. Paris tolère sans doute cette augmentation, justifiée par le rôle politique du recrutement de fonctionnaires marocains et tunisiens. Celui-ci doit se comprendre dans un rapport de force où les Français veulent conserver leur prépondérance numérique et hiérarchique. Ce souci est au cœur du travail de la commission de Charles Saumagne, dans la Tunisie de 1943, qui arrête une liste d'emplois interdits

---

46 Il s'agit d'un tenant de la modernisation technique de l'économie et de l'État des années d'entre-deux-guerres. A. WEEXTEEN, 2000.

47 CADN, 2/MA/1/51, Note pour le secrétaire général (probablement du ministère des Affaires étrangères, c. 1930).

48 Pour la Tunisie, CADN, 1/TU/1V/1828, le résident général au ministre des Affaires étrangères, 22 mai 1935.

49 CADN, 2/MA/1/46, Le service du contrôle administratif au délégué à la Résidence générale, 30 octobre 1951. La moitié des dépenses est alors consacrée au personnel.

50 Ce thème a aussi gagné la Tunisie : CADN, 1/TU/1V/1839, le directeur général des Finances au résident général, 18 février 1933.

51 Malgré le renforcement d'administrations liées à l'hygiène publique ou à l'assistance aux pauvres, le Maroc n'est pas doté d'un État social comparable à la France. CADN, 2/MA/1/52, Note sur la situation du personnel rétribué sur les crédits du budget général de l'État au Maroc, 28 novembre 1947.

52 CADN, 2/MA/1/43, Le directeur du cabinet civil au secrétaire général, 18 septembre 1950

aux Tunisiens[53]. C'est enfin le maître d'œuvre de la politique d'accession aux Marocains, le secrétaire général adjoint Emmanuel Durand, qui l'exprime de la façon la plus explicite en 1941 :

> « L'influence prépondérante de la France en ce pays ne peut se fonder uniquement sur une poignée d'agents de contrôle ; il est aussi nécessaire qu'elle se fonde sur la présence d'une grande majorité de Français dans les cadres supérieurs administratifs ou techniques qui participent à l'élaboration des décisions gouvernementales et à leur exécution[54]. »

Le paradoxe des effectifs du protectorat devient plus sensible : il faut intégrer des Marocains et des Tunisiens en nombre suffisant pour être politiquement significatif. Ce faisant, il faut conserver un nombre important de fonctionnaires français pour garder la main sur l'équilibre démographique, tout en augmentant le nombre de Marocains et Tunisiens (par impératif politique) : le nombre des fonctionnaires est toujours amené à augmenter. Cette préoccupation est présente dès l'entre-deux-guerres et ne cède en intensité qu'au milieu des années 1950. Dès 1929, alors que des réformes de l'enseignement sont envisagées pour favoriser l'accession des Marocains à la fonction publique, le directeur de l'Instruction publique met en garde : « tous les hommes qui pensent dans la société marocaine considèrent évidemment l'accession à l'enseignement supérieur et à nos diplômes comme le seul moyen de rendre un jour notre présence au Maroc inutile[55] ».

La principale explication du paradoxe d'un État dénoncé comme obèse alors même que le pays est sous-administré réside alors dans la répartition des rémunérations. Un rapport de l'école tunisienne d'administration de 1954 affirme que la Tunisie compte peu de fonctionnaires en comparaison de la France, mais les agents français, bardés de primes et d'avantages comme le tiers colonial, coûtent tout simplement très cher[56]. Le poids des privilèges coloniaux pèse donc particulièrement sur le budget, dont le déséquilibre tient moins au nombre qu'au coût – deux paramètres qui ont tendance, par la suite, à se brouiller dans les attaques politiques. Celles-ci portent sur une administration qui est d'autant moins en sureffectif qu'elle ne compte jamais les agents des monarchies, à qui elle refuse le nom même de fonctionnaires. La variable budgétaire est aussi, dans cette administration dédoublée, un critère de définition de la fonction publique.

---

53 Voir les archives conservées dans CADN, 1/TU/2V/761.

54 CADN, 2/MA/1/38, Note sur les mesures prises pour faciliter l'accès des emplois publics aux sujets marocains, 27 août 1941.

55 CADN, 1/MA/200/388, 26 décembre 1929.

56 La charge des dépenses de personnel est donc de 53,6 % en en Tunisie contre 20,5 % en France. CADN, 1/TU/2V/787, Note de l'école tunisienne d'administration au secrétaire général du gouvernement tunisien au sujet du « problème de la fonction publique en Tunisie », 7 août 1954.

3. Le gouvernement par listes du Makhzen

Le nombre des serviteurs des monarchies est toujours ignoré des administrations coloniales qui n'ont jamais pris la peine de les compter. Les seuls comptages se font en rapport avec les principales préoccupations de l'État colonial vis-à-vis du Makhzen : le rôle de celui-ci dans le maintien de l'ordre, principalement. Les effectifs des mokhaznis (policiers d'un rang inférieur au Maroc) sont soigneusement recensés région par région[57]. L'effectif total est impressionnant : en 1947, le protectorat dénombre 9 000 agents qu'il appelle « maghzens » (les agents de police en vérité) contre 4 183 fonctionnaires (français) des services de police et 807 de la gendarmerie[58]. Ces effectifs sont en très forte croissance (6 400 recrutements sont comptés depuis 1939 sur ces 9 000) du fait de la guerre et des inquiétudes policières du protectorat face au tour violent que prend la contestation nationaliste. Ils signalent un rapport de force numérique en défaveur des Français, en dépit de leurs préventions.

Ce constat ne saurait être généralisé à l'ensemble de l'administration monarchique où les agents ne sont pas comptés : la justice religieuse, les caïdats (les caïds sont les agents d'autorité locaux) ou encore les fondations pieuses. Cette exclusion est moins liée à une question de statut juridique qu'à un mode de rémunération, bien que l'un accompagne souvent l'autre. Jusqu'à la fin des années 1930, le salariat est refusé aux serviteurs marocains et tunisiens, en dépit de leurs demandes : ils sont rémunérés par la ferme fiscale ou par le tarif imposé aux justiciables. Ainsi, le budget de 1951, dans les dépenses de personnel, ne comprend pas caïds, cadis et cheikhs car ils ne « sont pas encore rémunérés par le budget général[59] ». Leur absence dans les lignes budgétaires est alors liée à l'impossibilité de les compter, à la fois dans le budget général mais également au sein de la Société de prévoyance des fonctionnaires, chargée de leurs retraites. En Tunisie, le directeur de la justice affirme l'impossibilité d'accorder des indemnités familiales aux magistrats religieux qui ne sont pas inscrits à cette Société et dont il est par conséquent impossible, dit-il, de déterminer les effectifs[60]. Ce lien indissoluble entre flux financiers et mesure des effectifs est confirmé par l'apparition des premiers chiffres de fonctionnaires du Makhzen quand ils sont affiliés, au début des années 1950, au régime des pensions

57 Voir les listes présentes dans CADN, 1/MA/200/388.

58 CADN, 2/MA/1/52, Le secrétaire général aux chefs d'administration, 25 novembre 1947.

59 CADN, 2/MA/1/38, Note d'effectifs, c. 1951.

60 ANT, série E, 127A/1, Le directeur de la justice au résident général, 26 avril 1930.

générales[61]. Dans cette matière comme dans toutes les autres, le rapport de l'État colonial à la monarchie est résumé à la mesure comptable d'un gouvernement au moindre coût.

Il convient de renverser un instant la perspective : si le Makhzen est ignoré des dénombrements coloniaux, se compte-t-il lui-même ? Que nous disent ses propres comptages, au-delà des chiffres péremptoires des sources coloniales, des modes maintenus de son gouvernement ? Nous avons mentionné les recensements fiscaux de l'empire ottoman : cette prérogative fiscale disparaît au profit de la direction générale des finances de l'État colonial. Il reste toutefois un ensemble d'usages maintenus, ceux des registres et surtout des listes. Un des fonds exceptionnels du Maroc avant le protectorat est celui des manuscrits de gestion des fondations pieuses de Fès (fonds Serrāj) : plusieurs documents numérisés par la bibliothèque de la fondation Ibn Saud de Casablanca présentent des listes de noms. Par exemple, le 16 juillet 1898, un serviteur informe le *muḥtasib*[62] al-Faḍl Idrīs Sarrāj qu'un nombre d'individus (14 noms sont accolés au texte, avec une précision variable, le dernier n'est qu'un prénom, Nāsim) ont été désignés pour le service (*mubayyanayn li-l-khidma*)[63]. La logique est moins celle d'un dénombrement qu'une identification des agents, en particulier par leur famille. Ce même raisonnement par famille se retrouve dans la liste des serviteurs et personnalités rémunérés par la liste civile du bey au XIXe siècle. Elle comprend à la fois des noms d'individus, comme des prédicateurs ou personnalités religieuses, mais aussi des familles (désignées comme « la famille (*'ā'ila*) » puis le nom), ou les enfants orphelins[64]. Des serviteurs domestiques ou religieux se confondent avec des bénéficiaires de la charité du bey.

Cette façon de compter ses partisans non par les individus mais par les familles est un trait d'organisation majeure de l'État beylical et du Makhzen marocain au XIXe siècle, dont la puissance repose sur un ensemble de relations entre maisons princières et maisons clientes[65]. Comme souvent, les services de contrôle français ne font que renouveler ces méthodes d'identification plutôt que de comptage : ils énumèrent aussi leurs alliés dans chaque ville par des listes de noms de fonctionnaires (actuels ou potentiels) en identifiant l'âge, les emplois occupés et, significativement, les attaches de famille[66]. La distribution de ces listes signale pourtant le tour particulier de leurs préoccupations : à Salé, ils séparent deux listes de Marocains, ceux de « culture

---

61 Le secrétariat général compte ainsi 7 524 fonctionnaires marocains, dont ceux du Makhzen, affiliés au régime des pensions en 1952. 2/MA/1/38, Note confidentielle du contrôle administratif (secrétariat général) sur les Marocains dans la fonction publique, 2 février 1952.

62 Fonctionnaire chargé de la surveillance des marchés et du prélèvement de certaines taxes.

63 Fonds Serrāj, bibliothèque du roi Abdul Aziz Ibn Saud (Casablanca), fonds numérisé, carton n° 2, manuscrit n° 23.

64 ANT, série F, 3/1, Liste des salaires sur la liste civile (version arabe) de l'année 1914.

65 Sur les rapports entre maisonnée dans la Tunisie beylicale, voir M. Oualdi, 2011. Pour les familles makhzéniennes, voir M. Šabi, 1995.

66 Voir l'exemple de ces listes dans les archives du contrôle civil de Salé, CADN, 16/MA/900/141.

française » et ceux de « culture arabe ». Dans cette dernière, moins utile et moins familière, on ne lit qu'une poignée de noms parmi les plus fameux de la ville. Il reste qu'à l'échelle locale, les serviteurs sont bien identifiés, que ce soit dans des listes en français tenues par les services de contrôle ou les listes en arabe, par exemple des secrétaires de caïds, tenues par leurs maîtres[67].

Un mouvement se remarque pourtant dans une administration particulière : celle des fondations pieuses. Ces *habous* ou *waqf*, biens immeubles ou fonciers qui produisent des revenus destinés à des causes communes, étaient gérés, avant la fin du XIXe siècle, par des bureaux autonomes et locaux. La centralisation de leur administration et l'autonomie de leurs ressources financières par rapport au budget colonial entraînent un début de mesure de leurs effectifs. En Tunisie, un ministère des habous, appelé la *Jam'iyyat al-awqāf*, est créé en 1875. Ses revenus sont en baisse, pour des raisons économiques et politiques, et la mesure de ses effectifs inquiète alors ses responsables tunisiens comme les contrôleurs français. On observe de premières mesures chiffrées quand ce ministère est l'objet, à partir des années 1940, d'une « loi des cadres » qui répartit et limite ses effectifs comme d'autres administrations – la *Jam'iyya* est reconnue, depuis 1938, comme un établissement public. Le délégué (français) du gouvernement auprès du ministère souligne la diminution des effectifs, de 330 (en 1941) à 147 (en 1944), diminution qui nourrit les craintes des responsables tunisiens[68]. L'encadrement législatif, conséquence de l'inscription de ces dépenses au budget, donne le droit au ministère des fondations pieuses de compter ses membres. Mais c'est la rémunération qui les singularise avant tout : les serviteurs des habous sont les premiers à bénéficier d'un traitement (*rātib*) régulier.

Les effectifs de ce ministère ne sont pas très impressionnants, mais ils ne comportent que les agents de l'administration centrale, et, en comparaison avec les administrations coloniales en 1950, ils ne sont pas ridicules[69]. Des constats semblables sont valables pour le Maroc : le méticuleux contrôleur du ministère des habous, Joseph Luccioni, a gardé dans ses archives privées des listes d'agents : en moyenne, chaque bureau local (*niẓāra*) peut compter sur 5 à 10 agents, selon sa taille, dans les années 1940[70]. À l'échelon central, des tableaux de traitement par fonctionnaire permettent de compter 24 secrétaires et conseillers, ce qui est fort peu : Luccioni constate tout aussi bien l'insuffisance du nombre des contrôleurs français, qui varie entre 1920

---

67 On en trouve des exemples dans les dossiers personnels des secrétaires de caïds : à Béja, une liste de 7 noms est inscrite dans un tableau comportant un numéro de référence (renvoyant à une autre indexation inconnue), la date d'entrée au service et des notes possibles. Liste datée de décembre 1927, ANT, A/18/3.

68 ANT, C/1/6, Note du délégué du gouvernement sur la mise à jour de la loi des cadres, 22 mai 1944.

69 Un tableau compte par exemple 240 titulaires, tunisiens et français, à la direction de l'assistance publique. CADN, 1TU/2V/761, dans le dossier « Concours du 10 mai 1950 pour le recrutement des commis-greffiers des Services pénitentiaires ».

70 52APOM/1, tableau des fonctionnaires par classe d'agent et par bureau, s. d.

et 1946 autour d'une quinzaine d'agents[71]. Le protectorat français ne semble pas désireux d'augmenter les effectifs d'une administration naissante, créée en 1912, tout en scrutant avec soin l'évolution du nombre de ses agents. Cette curiosité spéciale peut s'expliquer par le caractère politique des habous : en Tunisie mais surtout au Maroc, la préservation – voire l'augmentation – des revenus des fondations pieuses est une des fins de la « politique musulmane » imaginée par Lyautey. La rigueur financière implique le comptage dans ces ministères stratégiques.

En somme, la liste d'identification makhzénienne s'opposerait aux chiffres, aux comptages d'ensemble de l'administration coloniale. Cette frontière, en partie schématique, n'est pas étanche : les fonctionnaires marocains et tunisiens s'acculturent aux façons de penser de l'administration coloniale et s'approprient leur langage chiffré pour appuyer leurs revendications. Ce mimétisme tactique inclut le nombre, dans un exemple très éclairant : une pétition du personnel des habous de Tunis adressée au résident général de France se plaint de l'absolutisme (*istibdād*) de leur chef. Le nombre fait leur force : dans la lettre, ils se disent 151 dans l'administration à se plaindre et joignent une liste de signatures impressionnante[72]. Le délégué du gouvernement ne se laisse pas abuser. En réponse au secrétaire général, il dénonce l'astuce : la pétition « est simplement écrite sur le dos de la feuille de présence portant les noms et signatures des agents travaillant le matin seulement. Celle du personnel permanent, plus qualifié pour réclamer, est simplement jointe à la première », ce qu'il certifie par le jaunissement différencié des feuilles[73]. En dehors de la combine, ces courriers, suivis d'autres exemples dans les années 1920 et 1930, montrent l'importance de se compter pour peser dans l'affrontement colonial. C'est cette compétition politique qui impose l'usage du chiffre, à une nouvelle échelle pertinente de l'administration, celle du gouvernement central.

Conclusion

Au filtre des chiffres des fonctionnaires et de leurs usages, le protectorat n'est pas une formule creuse. S'appuyant sur une part importante d'agents autochtones dans les cadres coloniaux, son administration est caractérisée par une tension permanente, déterminée par des préoccupations budgétaires et des impératifs politiques souvent contradictoires. Pour assurer les besoins de sa domination tout en intégrant de plus en plus de Marocains et de Tunisiens dans la fonction publique, les deux protectorats recrutent et dépensent sans compter. Surtout, ils doivent composer avec la présence d'un État qui perpétue ses modes de

71 52APOM/1, Note de J. Luccioni du 5 février 1946.

72 ANT, série C, 25/12/2, pétition du personnel au résident général, 15 mars 1919 (en arabe).

73 ANT, série C, 25/12/2, le délégué du gouvernement aux habous au secrétaire général, 28 mai 1919.

recensement des fonctionnaires, au-delà de la définition limitée des autorités françaises. Il est apparu que l'exclusion des serviteurs du Makhzen tenait davantage à leur mode de rémunération – et, ainsi, à l'argent qu'ils pouvaient coûter – qu'à leur statut juridique en propre. Bien que le chiffre marque des progrès, affrontement colonial oblige, dans une autorité de la proximité et de l'interconnaissance, la famille reste centrale dans le mode d'identification des agents de la fonction publique. Ce procédé constitue un héritage important pour la vie administrative qui suit les indépendances : Rémy Leveau a montré que, dans la deuxième moitié du XXe siècle, la famille et la localisation des réseaux de notables étaient un des atouts principaux de la monarchie marocaine[74].

L'existence de listes de noms de famille, fondée sur l'interconnaissance et le besoin d'identification des fonctionnaires du Makhzen, rend possible une évaluation quantitative des agents de la monarchie. Celle-ci transformerait certainement l'évaluation du rapport de force entre les deux États et le poids relatif de chaque administration dans une structure d'ensemble encore mal connue. Elle buterait toujours sur l'imprécision de certains liens informels de service à l'administration, l'inégale conservation des archives, les détails sur la vie locale qui se sont éteints avec la mémoire d'un caïd ou d'un surveillant des habous. Il reste que ce comptage, qui transformerait un ensemble de listes en colonnes de nombres, permettrait de confronter l'État colonial et la monarchie afin de savoir lequel de ces deux États peut être considéré comme l'administration indispensable du Maroc et de la Tunisie.

Bibliographie

Sources archivistiques

Archives nationales de Tunisie (ANT)

Archives des commandements locaux (caïdats)

– A/3/23

– A/18/3

Archives des habous (fondations pieuses)

– C/1/6

– C/25/12/2

Archives de la section d'État (organe du Premier ministre)

– E/127A/1

74 R. LEVEAU, 1985 [1976].

Archives de la famille husseinite

– F/3/1

Centres des archives diplomatiques de Nantes (CADN)

Archives des secrétariats généraux des protectorats

1/TU/1V/1828

1/TU/1V/1839

1/TU/2V/761

1/TU/2V/787

1/MA/20/39

2/MA/1/38

2/MA/1/42

2/MA/1/43

2/MA/1/46

2/MA/1/49

2/MA/1/51

2/MA/1/52

Archives de la direction de l'Intérieur

1/MA/200/388

Archives du contrôle civil de Salé

16/MA/900/141

Archives nationales de la France d'outre-mer (ANOM)

Fonds Joseph Luccioni

52APOM/1

Fonds Serrāj, bibliothèque du roi Abdul Aziz Ibn Saud (Casablanca)

Fonds numérisé, carton n° 2, manuscrit n° 23

Sources imprimées

BERNARD, Augustin, « Le recensement de 1936 dans l'Afrique du nord », *Annales de géographie*, t. 46, n° 259, 1937, p. 84-88.

FILIZZOLA, Sabine, *L'organisation de l'état civil au Maroc*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1958.

AL-MAKKI AL-NAṢIRI, Muḥammad, *Mawqif al-umma al-maġribiyya min al-ḥimāya al-faransiyya* [*Opinion de la nation marocaine sur le protectorat français*], ḥarakat al-waḥda al-maġribiyya (éd.), 1946, p. 130.

SERVICE NATIONAL DES STATISTIQUES, *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État* (*effectifs, traitements, pensions de retraite*), Paris, Imprimerie nationale, 1944.

ṮAMIR, Ḥabīb, *Haḏihi Tūnis* [*Cette Tunisie*], Maktab al-maġrib al-'arabī, miṭba'at al-risāla, 1946.

Travaux

AḤSAYN, 'Abd al-ḥamīd, *Al-idāra al-markaziyya fī 'ahd al-ḥimāya al-faransiyya* [*L'administration centrale à l'époque du protectorat français*], *1912-1940*, Casablanca, Manšūrāt Aml, 2015.

BEHAR, Cem, « Qui compte ? "Recensements" et statistiques démographiques dans l'Empire ottoman, du XVIe au XXe siècle », *Histoire & Mesure*, vol. XIII, n° 1-2, 1998, p. 135-145.

COGNEAU, Denis, DUPRAZ, Yannick & MESPLE-SOMPS, Sandrine, « African States and Development in Historical Perspective: Colonial Public Finances in British and French West », document de travail déposé en ligne, 2018.
URL : https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01820209.

DARWIN, John, « What was the late colonial state? », *Itinerario*, vol. 23, n° 3-4, 1999, p. 73-82.

DEPERCHIN, Annie & LEKEAL, Farid, « Le protectorat, alternative à la colonie ou modalité de la colonisation ? Pistes de recherche pour l'historien du droit », *Clio@Themis*, n° 4, 2011.

DESROSIERES, Alain, *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*, Paris, Presses des Mines, 2008.
DOI : https://doi.org/10.4000/books.pressesmines.901.

GAYFFIER-BONNEVILLE, Anne-Claire DE, *L'échec de la monarchie égyptienne 1942-1952*, Le Caire, Institut français d'archéologie orientale, 2010.

GERVAIS, Raymond & MANDE, Issiaka, « Comment compter les sujets de l'Empire ? Les étapes d'une démographie impériale en AOF avant 1946 », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 95, 2007, p. 63-74.

GHARBI, Mohammed Lazhar, *Tūnis ruġma al-isti'mār* [*Tunis malgré la colonisation*], Tunis, Dirāsāt maġāribiyya, 2014.

GOJOSSO, Éric, « L'administration territoriale des Protectorats annamite et tonkinois (1883-1899) », *in* Éric GOJOSSO, David KREMER & Arnaud VERGNE (dir.), *Les colonies. Approches juridiques et institutionnelles de la colonisation de la Rome antique à nos jours*, Poitiers, Presses universitaires juridiques, 2014.

GUIGNARD, Didier, *L'abus de pouvoir dans l'Algérie coloniale*, Nanterre, Presses universitaires de Paris-Ouest, 2010.

HOISINGTON, William A., *The Casablanca Connection: French Colonial Policy, 1936-1943*, Londres, The University of North Carolina Press, 1984.

JULIEN, Charles-André, *Le Maroc face aux impérialismes, 1415-1956*, Paris, Les éditions du Jaguar, 2011 [1978].

KARPAT, Kemal H., *Ottoman Population, 1830–1914: Demographic and Social Characteristics*, Madison, University of Wisconsin Press, 1985.

KATEB, Kamel, « La gestion statistique des populations dans l'empire colonial français. Le cas de l'Algérie, 1830-1960 », *Histoire & Mesure*, vol. XIII, n° 1-2, 1998, p. 77-111.
URL : https://www.persee.fr/doc/hism_0982-1783_1998_num_13_1_892.

LACROIX, Annick, « Une histoire sociale et spatiale de l'État dans l'Algérie colonisée : l'administration des Postes, Télégraphes, Téléphones du milieu du XIXème siècle à la Seconde Guerre mondiale », thèse de doctorat d'histoire, ENS Cachan, 2014.

LAMBERT, David, *Notables des colonies. Une élite de circonstance en Tunisie et au Maroc* (*1881-1939*), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009.

LAWRANCE, Benjamin N., OSBORN, Emily Lynn & ROBERTS, Richard L. (dir.), *Intermediaries, Interpreters, and Clerks. African Employees in the Making of Colonial Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press, 2006.

LEVEAU, Rémy, *Le Fellah marocain, défenseur du trône*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1985 [1976].

LEWIS, Mary D., *Divided Rule: Sovereignty and Empire in French Tunisia, 1881-1938*, Berkeley, University of California Press, 2013.

LORCY, Damien, *Sous le régime du sabre. La gendarmerie en Algérie, 1830-1870*, Rennes, Presses universitaires de Rennes et Service historique de la Défense, 2011.

MAHJOUBI, Ali, *Les origines du mouvement national en Tunisie* (*1904-1934*), Tunis, Publications de l'Université de Tunis, 1982.

MOUILLEAU, Elisabeth, *Fonctionnaires de la République et artisans de l'Empire. Le cas des contrôleurs civils en Tunisie* (*1881-1956*), Paris, L'Harmattan, 2000.

NORDMAN, Daniel & ELBOUDRARI, Hassan (dir.), *Les savoirs de l'administration. Histoire et société au Maghreb du XVIe au XXe siècle*, Casablanca, Fondation du roi Abdul-Aziz, 2015.

OUALDI, M'hamed, *Esclaves et maîtres. Les mamelouks au service des beys de Tunis du XVIIe siècle aux années 1880*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2011.

PANZAC, Daniel, *L'Égypte d'aujourd'hui. Permanence et changements, 1805-1976*, Aix-en-Provence, Institut de recherches et d'études sur les mondes arabes et musulmans, 1977.

PERRIER, Antoine, « La liberté des protégés. Souverains, ministres et serviteurs des monarchies marocaine et tunisienne sous protectorat français (1881-1956) », thèse de doctorat d'histoire, IEP de Paris, 2019a.

PERRIER, Antoine, « Un protectorat provisoire pour toujours. Réforme des États et usages du temps politique chez les élites coloniales et makhzéniennes au Maroc et en Tunisie », *Histoire@Politique* [en ligne], n° 39, 2019b.
URL : https://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=39&rub=dossier&item=366.

RUIZ, Émilien, « Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950) », thèse de doctorat en histoire, Paris, EHESS, 2013.

SAADA, Emmanuelle, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 53, 2003, p. 4-24.

ŠABI, Muṣṭafā *al-Nuḫba al-maẖzaniyya fi maġrib al-qarn al-tāsi' 'ašr* [*L'élite makhzénienne dans le Maroc du XIXe siècle*], Rabat, Université Mohammed V, 1995.

SHEPARD, Todd, *1962 : comment l'indépendance algérienne a transformé la France*, Paris, Payot, 2008.

SRAÏEB, Noureddine, *Le collège Sadiki de Tunis. 1875-1956. Enseignement et nationalisme*, Paris, CNRS Éditions, 1995.

STOLER, Ann Laura & COOPER, Frederick, *Repenser le colonialisme*, Paris, Payot, 2013 [1997].

TOUCHELAY, Béatrice, « Le développement de la statistique d'outre-mer du début du siècle aux indépendances : l'accomplissement progressif d'une tâche de souveraineté », in *La France et l'outre-mer. Un siècle de relations monétaires et financières*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1998.

AL-TUZANI, Naʿīma Harrāǧ, *Al-umanā' bi-l-maġrib fī ʿahd al-sulṭān Mawlāy Ḥasan* [*Les* umanā' *au Maroc au temps du sultan Mawlāy Ḥasan*], Rabat, Université Mohammed V, 1979.

VEINSTEIN, Gilles, « Les registres de recensement ottomans. Une source pour la démographie historique à l'époque moderne », *Annales de démographie historique*, 1990, p. 365-378.
DOI : https://doi.org/10.3406/adh.1990.1777.

VERMEREN, Pierre, *La formation des élites marocaines et tunisiennes. Des nationalistes aux islamistes, 1920-2000*, Paris, La Découverte, 2002.

WEEXSTEEN, Antoine, « Le conseil aux entreprises : le rôle de Jean Milhaud (1898-1991) dans la C.E.G.O.S et l' I.T.A.P », thèse de doctorat en histoire, Paris, EHESS, 2000.