

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

LUCIEN MARCH

La statistique des fonctionnaires

Journal de la société statistique de Paris, tome 55 (1914), p. 67-82

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1914__55__67_0

© Société de statistique de Paris, 1914, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

II

LA STATISTIQUE DES FONCTIONNAIRES

Il est des sujets qui sont toujours d'actualité ; on les illustre de chiffres généralement incertains ; les critiques et les vœux, toujours les mêmes, demeurent sans effet, et la discussion reste ouverte, ce qui alimente articles et discours, mais ce qui nous permet de supposer qu'on n'a pas pu, ou qu'on n'a pas voulu, s'attaquer avec méthode à ces problèmes.

La question des fonctionnaires est un de ces thèmes impressionnants de débats sans fin, qui touche d'ailleurs à bien d'autres sujets émouvants : l'accroissement des dépenses publiques, la réforme administrative, la continuité des services publics, etc.

M. d'Eichthal ne rappelait-il pas l'an dernier (1) que, dès 1837, Stendhal demandait que les fonctionnaires fussent responsables de leur administration ? Grave question, dont la solution paraît s'éloigner sans cesse, que le profane peut envisager à peu près comme le héros de Stendhal a vu la bataille de Waterloo, mais qu'au moins il ne peut compliquer, comme le font parfois ceux dont la mission est de la résoudre.

Dans l'ordre d'idées fort modeste où nous nous plaçons aujourd'hui, qui ne s'est étonné de ne pouvoir ni connaître avec précision le nombre des fonctionnaires ? ni savoir exactement ce qu'ils coûtent ?

Il suffira de rappeler les articles mordants de notre regretté maître, M. de Foville (2), ceux de M. Fernand Faure (3) et les nombreuses études consacrées à la question des fonctionnaires où, faute de renseignements certains, chaque auteur adopte les chiffres les plus favorables à sa thèse.

Et pourtant, tout chef d'entreprise soucieux du bon ordre de sa maison possède quelque part la liste, ou même les cartes individuelles de ses employés ; malgré leurs milliers d'ouvriers, ou leurs centaines de mille agents, les compagnies minières et les compagnies de chemins de fer font connaître à l'État leurs effectifs et parfois les sommes payées en salaires. Dans certains pays étrangers, d'ailleurs, on dispose soit d'états nominatifs complets, soit de tableaux où chaque agent a été noté avec sa rémunération annuelle (4).

Ce n'est pas que l'intention ne se soit énergiquement affirmée, chez nous, d'obtenir des résultats aussi étendus. En 1849, les Chambres avaient prescrit, par un article de la loi de finances, la publication d'un tableau détaillé des emplois rétribués par l'État, les départements et les communes.

Mais, le Gouvernement ayant évalué le coût de l'opération, l'article fut rapporté.

(1) *L'Économie politique de Stendhal* (*Revue bleue* des 6 et 10 février 1912).

(2) *Économiste français* des 11 septembre 1909 et 20 août 1910.

(3) *Revue politique et parlementaire*, année 1907.

(4) Canada, Belgique, Italie, etc.

Près de soixante ans plus tard, une autre loi de finances, celle de 1905, a ordonné l'annexion, à chaque projet de budget, d'un tableau du nombre des fonctionnaires. C'est cette publication qui a donné lieu aux critiques signalées plus haut, car il ne suffit pas qu'une chose soit décrétée, il faut encore les moyens de l'accomplir correctement, sans quoi le vide n'est comblé que par la confusion. Une addition à l'article ci-dessus visé de la loi de 1905, votée en 1910, s'applique aux traitements des fonctionnaires : ici encore, faute de moyens d'exécution, un travail important effectué par les diverses administrations n'a fourni que des résultats incomplets et incertains.

Dans une étude récente (1) j'ai essayé d'évaluer, à l'aide des documents existants, le nombre et les traitements des fonctionnaires à différentes époques. Quoiqu'il n'ait point été possible de dégager des données comparatives certaines, le travail peut néanmoins aider à rectifier des erreurs et à faire comprendre qu'un léger effort permettrait d'atteindre la connaissance précise et complète des faits.

Devant la Société de Statistique, il n'est pas nécessaire de rappeler que, pour dresser une bonne statistique, la première condition est de délimiter exactement les choses à dénombrer.

Nous éviterons pourtant ici de définir, d'une manière générale, le fonctionnaire, titulaire d'une fonction publique ou agent d'un service public : ce serait périlleux. Notre statistique portera simplement sur les agents des services civils, susceptibles d'être classés d'après les règles que le Conseil supérieur de Statistique a admises en 1912, à la suite d'un rapport de M. Fernand Faure au nom d'une commission spéciale (2).

D'après ces règles, les emplois civils que nous comprendrons dans la statistique doivent satisfaire aux conditions suivantes :

1° Nomination prononcée par une autorité publique, à un emploi constituant l'occupation principale de celui qui l'exerce ;

2° Permanence de l'emploi ;

3° Rétribution de l'emploi sur le budget de l'État, des départements ou des communes.

Les fonctionnaires à comprendre dans la statistique sont donc des salariés permanents rétribués sur un budget public ; il importe d'ailleurs de remarquer que cette définition ne se confond pas nécessairement avec celle du fonctionnaire attaché à un service public.

Il ne sera naturellement pas possible de présenter des chiffres d'ensemble s'appliquant rigoureusement à cette définition : elle assurera simplement un centre de référence aux diverses évaluations. Nous allons examiner les changements survenus dans le nombre et dans la valeur des traitements des fonctionnaires depuis le milieu du siècle dernier et nous signalerons quelques éléments de comparaison, soit avec les salariés de l'industrie privée, soit avec les agents des services des autres pays.

(1) *Bulletin de la Statistique générale de la France*, octobre 1913, page 67.

(2) *Bulletin* n° 11 du Conseil supérieur de Statistique, p. 49. Pour le but spécial auquel s'appliquait le rapport, celui-ci fixait une quatrième condition : le paiement au mois ou à l'année. Il éliminait également les fonctionnaires communaux.

1. LE NOMBRE DES FONCTIONNAIRES CIVILS

1. Ensemble des fonctionnaires.

Pour se faire une idée du nombre total des fonctionnaires civils, à différentes époques, on peut utiliser les résultats des recensements généraux de la population pour les années 1866 et 1886 à 1906. Celui de 1911 n'étant point encore dépouillé on se servira, entre 1906 et 1911, des chiffres annexés à chaque projet de budget en exécution de la loi du 23 avril 1905.

Les résultats du recensement général, — sauf les lacunes et erreurs inévitables dans une aussi vaste opération, — d'ailleurs abandonnée en France à la bonne volonté des municipalités, — font connaître le nombre total des agents de l'État, des départements et des communes. Il n'est pas possible malheureusement de distinguer avec assez d'exactitude ces trois catégories de personnel.

D'autre part, depuis le 1^{er} janvier 1906, les administrations publiques fournissent annuellement des chiffres qui, malheureusement, varient parfois sans autre raison que le changement des catégories comprises dans les relevés. On peut néanmoins utiliser ces relevés pour obtenir une estimation moyenne, applicable soit aux années 1906-1907, soit aux années 1911-1912, qui fournira des chiffres comparables à ceux des recensements.

L'opération effectuée, voici comment se présentent les évaluations successives. Les nombres portés au tableau ci-après comprennent les agents de l'État, ceux des départements et des communes exerçant leur emploi à titre principal et rétribués sur le budget de l'État, des départements ou des communes.

On a distingué l'armée des services civils et l'on a fait un compte à part des membres du clergé rétribués avant la séparation, ainsi que du personnel des chemins de fer de l'État.

Années	Ensemble des services civils (en milliers)			Clergé rétribué (milliers)	Chemins de fer de l'État (milliers)	Services civils sans le clergé et les chemins de fer (en milliers)		
	Nombres	Accroissement annuel				Nombres	Accroissement annuel	
		absolu	pour 1.000				absolu	pour 1.000
1911. . .	795	+ 30	+ 46	»	91	704	+ 15,6	+ 25
1906. . .	645	— 3,6	— 5	»	18	627	+ 4,4	+ 7
1901. . .	663	+ 9,6	+ 15	42	16	605	+ 10	+ 18
1896. . .	615	+ 13	+ 24	43	16	556	+ 13	+ 26
1891. . .	550	0	0	44	16	490	0	0
1886. . .	550			45	15	490		
1866. . .	410	+ 7	+ 17	50	»	360	+ 6,5	+ 18

D'après ce tableau, on compte environ 800.000 personnes employées en France par l'État, les départements ou les communes, dans les conditions indiquées plus haut (1). L'accroissement a été de 140 000 durant la période de 20 ans, 1866-

(1) Dans un rapport présenté à la Chambre des Députés le 26 novembre 1886, au nom de la Commission de réforme des impôts, M. Ballue a évalué à cette époque le nombre et les traitements des fonctionnaires de l'État, des départements et des communes, en les classant par ministère. Malheureusement, son tableau est incomplet sur certains points, tandis qu'en d'autres il a vraisemblablement incorporé des fonctions que nous n'avons pas comprises dans la statistique. Il obtient un total de 461.000 fonctionnaires recevant environ 549 millions de francs, soit un traitement moyen de 1 190 francs par an.

1886, et de 95.000 seulement durant la période égale suivante 1886-1906 ; ces chiffres deviennent tous deux presque égaux à 135.000 quand on ne tient compte ni du clergé rétribué, ni des chemins de fer de l'État. Dans ce dernier cas, l'accroissement relatif, par rapport au chiffre initial de chaque période, est de 36 % durant la première et de 28 % durant la seconde, bien que, durant la première période, la population n'ait point augmenté et que le territoire ait été amoindri. Cette constatation ne doit nous causer qu'une satisfaction relative puisque, malheureusement, le nombre des habitants s'accroît beaucoup moins vite que le nombre des fonctionnaires.

Il faut toutefois considérer que le nombre des habitants n'est qu'un facteur secondaire de l'accroissement des services publics : celui-ci dépend surtout des besoins nouveaux de la collectivité et des moyens dont dispose cette collectivité pour les satisfaire.

Lorsqu'on examine les détails des recensements, on soupçonne que les diverses administrations ont très inégalement participé à l'accroissement ; par exemple, dans la magistrature, l'augmentation relative du personnel est notablement moindre que dans l'ensemble des services publics ou dans les services postaux, par exemple.

Malheureusement, les recensements ne fournissent pas de renseignements assez sûrs pour les moindres catégories. On obtient des données plus précises sur les diverses administrations en dépouillant les projets de budget. On ne saurait d'ailleurs extraire de ces documents une statistique comparative complète à cause de leur défaut d'uniformité et de leurs lacunes.

Voici quelques chiffres généraux applicables aux trois années 1911, 1871 et 1839 ; ils ne comprennent d'ailleurs qu'une partie du personnel.

	1911	1871	1839
Justice (et prisons).	14.200	14.600	13.800
Intérieur (*).	1.050	1.350	450
Affaires étrangères.	700	500	350
Finances.	40.200	40.200	42.000
Guerre (**).	600	550	500
Marine et Colonies (***)	9.400	8.300	5.700
Travaux publics, Commerce, Agriculture, Travail . .	14.200	9.700	5.500
Postes et Télégraphes	90.900	34.300	23.200
Totaux	171.250	109.500	91.500
Instruction publique (Évaluation)	180.000	110.000	40.000
Ensemble	350.000	220.000	130.000

(*) Sans les services administratifs des préfectures et les services extérieurs.

(**) Administration centrale seulement.

(***) Y compris les officiers, sans les ouvriers.

On voit que le développement des services anciens n'est point la cause principale de l'accroissement du nombre des fonctionnaires ; celle-ci tient principalement à l'organisation des services nouveaux : enseignement primaire, colonies (1), agriculture, télégraphes et téléphones, etc.

(1) Les fonctionnaires présents aux colonies ne sont pas compris dans la présente statistique.

2. *Fonctionnaires assujettis au régime des pensions civiles.*

Il est une catégorie importante du personnel de l'État sur laquelle on possède, au moins actuellement, des chiffres précis et à peu près exacts. C'est celle des fonctionnaires soumis à la loi du 9 juillet 1853 sur les pensions civiles.

Depuis 1906, le compte général des finances contient un tableau de ce personnel. A l'aide de ce tableau et des chiffres contenus dans un rapport que M. Le Trésor de la Roque a présenté au Conseil d'État en 1876, les nombres des personnes assujetties aux pensions civiles sont, à différentes époques :

1911	1909	1873	1853
315.000	307.000	177.000	158.000

Le nombre a doublé depuis 1853, ce qui représente un accroissement comparable à celui de l'ensemble des fonctionnaires civils (cultes et chemins de fer non compris) de 1866 à 1911. Toutefois, l'augmentation paraît moins forte pour le personnel soumis à la loi de 1853 que pour l'ensemble des agents des services publics.

3. *Administrations centrales des ministères.*

Enfin, dans le personnel dont l'effectif est porté dans les projets de budget, le personnel des administrations centrales des ministères forme une catégorie particulièrement intéressante.

Pour les catégories comparables, l'effectif, qui atteignait au total le chiffre de 3.071 personnes en 1839, s'est élevé à 4.943 en 1911, c'est-à-dire qu'il est loin d'avoir doublé.

Les nombres successifs sont :

	Années							
	1911	1901	1891	1881	1871	1861	1852	1839
Effectifs	4.943	4.706	4.568	3.880	3.523	3.751	3.329	3.071

Le personnel des administrations centrales des ministères a donc augmenté moins vite que celui de l'ensemble des services publics ; il est même resté stationnaire dans l'ensemble des administrations de la Justice, de l'Intérieur et des Finances.

4. *Le nombre des fonctionnaires en différents pays.*

On entend souvent dire qu'à population égale il y a plus de fonctionnaires en France que dans tout autre pays. Il n'est malheureusement pas facile de contrôler cette affirmation. En effet, les statistiques de fonctionnaires sont rares et aucune ne semble complète. D'autre part, les recensements généraux ne sont point effectués suivant des méthodes uniformes, les définitions des catégories professionnelles sont différentes et, dans la plupart des cas, on ne s'attache qu'à l'occupation de chaque recensé sans rechercher si celui-ci est occupé dans une entreprise privée ou dans un service public.

A la fin du compte rendu du recensement français de 1901, on a pourtant essayé de distinguer la population des principaux pays par grandes catégories professionnelles, après confrontation des rubriques une à une. Toutefois, il est souvent impossible de distinguer les titulaires de professions libérales des employés de services publics (1), de sorte qu'il est bon de tenir compte des chiffres afférents aux deux catégories réunies. Dans ces conditions, les pays énumérés dans le compte rendu se classent de la manière suivante :

Pays	En 1900, sur 10.000 habitants, appartenant		Numéro d'ordre d'après la colonne précédente
	aux services publics (sans l'armée ni les chemins de fer	aux services publics civils et aux professions libérales	
Belgique	200	277	1
Danemark	172	204	8
Pays-Bas	168	253	3
France	162	266	2
Suisse	142	221	5
Empire allemand	138	165	10
Italie	136	207	7
Suède	131	164	11
Autriche-Hongrie	125	168	9
États-Unis	114	219	6
Norvège	114	164	12
Bulgarie	105	129	13
Royaume-Uni	73	237	4
Serbie	60	80	14
Russie	57	80	15
Portugal	28	93	16

On voit que si le fonctionnarisme sévit en France, il n'épargne pas les nations voisines. On remarquera aussi que les pays où, relativement au nombre des habitants, le nombre des fonctionnaires est le plus faible, sont des pays dont le développement industriel, commercial, intellectuel est moins avancé que dans les autres. Il ne s'en suit pas, bien entendu, que l'extension des services publics doive être regardée, en soi, comme un signe de progrès social. Nous constatons en ce moment des faits sans les interpréter ; parmi les faits de l'heure actuelle, l'un des plus significatifs est l'accroissement rapide du nombre des fonctionnaires dans plusieurs pays

En Belgique, le nombre des fonctionnaires portés au tableau général que publie le ministère des Finances et des Travaux publics a passé de 25.000 en 1880 à 42 000 en 1906 et 50 000 en 1911 : doublement en trente ans. En Italie, le nombre des employés de l'État a triplé durant la même période, en partie à la suite du rachat des chemins de fer et des téléphones.

En Angleterre, le nombre des fonctionnaires du *Civil department* a passé de 4 300 en 1901 à 6 750 en 1913, augmentant de 58 % en douze ans. Au Japon (2), le personnel du gouvernement central, des préfectures et des communes, qui compre-

(1) Le personnel ouvrier des services publics est de même compris, le plus souvent, avec le personnel des entreprises privées

(2) D'après le Résumé statistique de l'Empire.

nait environ 200.000 fonctionnaires en 1890, atteignait le chiffre de 430.000 en 1910 : il aurait plus que doublé en vingt ans. Nous n'allons pas aussi vite.

En somme, le développement des fonctions publiques et des services généraux de la collectivité est un fait général, qui tient sans doute à la complexité croissante de la vie sociale, aux tendances démocratiques des institutions, mais qui paraît indépendant de la forme du gouvernement.

D'ailleurs, dans les entreprises privées, on remarque aussi un certain accroissement des services d'études ou de contrôle et des frais généraux quand les affaires se compliquent en prenant de l'extension.

II. — LES TRAITEMENTS DES FONCTIONNAIRES CIVILS

En France, il n'est guère plus facile de connaître exactement l'importance des traitements des fonctionnaires et le mouvement de ces traitements que de déterminer l'effectif du personnel.

1. *Fonctionnaires assujettis au régime des pensions civiles.*

Même pour les fonctionnaires de l'État assujettis à la loi de 1853 sur les pensions civiles, nous ne pouvons déterminer le montant total de leurs traitements à diverses époques sans un calcul un peu incertain basé sur le montant des retenues.

Depuis 1898 on totalise à part les retenues opérées sur les traitements annuels. Comme, aux termes de la loi de 1853, la retenue annuelle est de 5% du traitement, il est vraisemblable que le montant des retenues multiplié par 20 fournit le total des traitements. Avant 1898, le chiffre publié comprenait non seulement les retenues annuelles mais encore celles qui portent sur la première année de l'emploi et sur les augmentations de traitement, ainsi que les produits des amendes et des saisies qui, d'après la loi de 1853, grossissent la dotation.

Avant 1898, il convient de multiplier le total des retenues par 17,5 et non par 20 ; c'est du moins le multiplicateur qu'il faudrait appliquer depuis 1898 à l'ensemble des retenues.

En comparant le total des traitements ainsi calculé au nombre total des fonctionnaires de la loi de 1853, évalué plus haut, on peut déterminer approximativement le montant du traitement moyen à différentes époques :

	Années							
	1911	1906	1901	1896	1891	1873	1866	1854
Traitements (mille francs). . .	666.151	585.121	517.182	476.498	438.379	311.517	256.301	233.151
Nombre (en milliers).	315	280	270	250	230	180	170	160
Traitement moyen (francs) . .	2.110	2.090	1.920	1.900	1.900	1.730	1.510	1.460
Variation annuelle.	4	34	4	0	10	31	5	
Nombres indices.	113	108	100	99	99	92	81	78

De 1854 à 1911, le traitement moyen aurait augmenté de 45% environ.

2. *Fonctionnaires de l'État payés au mois.*

Depuis la loi du 8 avril 1910, on dispose de tableaux qui présentent, pour tous les fonctionnaires de l'État rémunérés au mois, les échelles et taux de traitements,

remises et indemnités fixes de toute nature (à l'exception des indemnités qui ont le caractère d'un remboursement de frais). La première publication, en 1911, devait faire connaître les améliorations réalisées depuis 1871.

Malheureusement, ces tableaux ne permettent pas de calculer des moyennes exactes, comparables entre elles d'année en année comme le sont les traitements du personnel de la loi de 1853 ou les salaires des ouvriers mineurs par exemple.

Quand il s'agit du personnel de l'État, dans son ensemble, on ne connaît ni le total des traitements ni le nombre des parties prenantes ; de plus, les employés qui émargent à plusieurs comptes figurent plusieurs fois, et les sommes reçues à divers titres par un même employé ne sont pas totalisées.

Comme nous l'avons dit plus haut, le Conseil supérieur de Statistique a été appelé à examiner la question et il a approuvé le rapport dans lequel M. Fernand Faure réclamait l'emploi d'un bulletin individuel.

Chacun sait que le bulletin individuel est l'instrument indispensable de toute statistique précise et complète. Dans l'espèce, il empêcherait les doubles emplois, les multiples comptages d'une même personne lorsqu'elle relève de plusieurs administrations, et il permettrait de totaliser les rémunérations obtenues par la même personne à des titres divers.

Le système préconisé par le Conseil supérieur de Statistique n'ayant point été appliqué, on en est réduit à comparer les échelles de traitements au moyen de nombres indices et sans avoir égard au nombre des personnes correspondant à chaque échelle.

Voici le tableau de ces indices emprunté au rapport publié au *Journal officiel* (1), la valeur des indices correspondant à l'année 1901 étant prise égale à 100. On a distingué les emplois d'après la quotité des traitements et suivant qu'ils sont exercés à Paris ou hors Paris.

Catégories de traitements annuels		1911	1906	1901	1871
Plus de 25 000 francs.	Paris	100	100	100	106
12.000 à 25.000 — .	Paris	104	102	100	93
— — — .	Autres	104	104	100	95
6.000 à 12.000 — .	Paris	103	101	100	85
— — — .	Autres	102	101	100	84
3.000 à 6.000 — .	Paris	106	102	100	88
— — — .	Autres	107	101	100	81
3.000 et au-dessous	Agents Paris	99	101	100	96
	— Autres	105	101	100	92
	Sous-agents. Paris	116	108	100	79
	— Autres	115	106	100	80
Ensemble. Paris		106	103	100	89
— . Autres		107	102	100	84
Ensemble		106	102	100	85

Ce tableau n'éclaire qu'un aspect de la question, mais cet aspect est important. Le mouvement de l'indice est, en effet, indépendant du nombre des fonctionnaires de chaque catégorie ; de ce fait, il n'est pas influencé, comme le serait une moyenne

(1) *Journal officiel* des 30 septembre et 11 octobre 1911. Rapport du Directeur de la Statistique générale de la France.

exacte, par les changements de composition du personnel, qui résulteraient, par exemple, de créations d'emplois ou de ce que des emplois restés sans titulaires sont brusquement pourvus, ou enfin de la substitution des femmes aux hommes dans certains emplois.

D'après le tableau précédent, l'augmentation des traitements, de 1871 à 1911, représente, en général, 25 % du chiffre initial.

On a vu plus haut que, pour le personnel assujetti aux pensions civiles, l'augmentation calculée sur la base du traitement moyen, de 1873 à 1911, est de 22 %. Les données ne nous permettent pas de tirer de conclusion rigoureuse de cette quasi-coïncidence.

Sur le tableau précédent, les emplois sont classés par quotité de traitement et l'on voit combien l'accroissement proportionnel des traitements varie d'une catégorie à l'autre.

État stationnaire dans la catégorie des traitements les plus élevés (titulaires d'ailleurs peu nombreux et qui ne comprennent pas les fonctionnaires rétribués par remises). L'augmentation semble, en général, plus forte pour les petits traitements que pour les traitements moyens, plus forte dans les départements qu'à Paris. Dans la catégorie des bas traitements, elle est plus forte pour les sous-agents que pour les employés de bureau.

3. Administrations centrales des ministères.

Le dépouillement des projets de budget permet des constatations analogues; même pour les fonctionnaires des administrations centrales, on remarque que les traitements ont varié d'une manière très différente suivant les ministères ou suivant les catégories d'emploi.

Dans les administrations centrales, le nombre des emplois n'est pas assez grand pour qu'on puisse ne pas tenir compte du nombre des titulaires de chacun d'eux. Représentant encore par 100 la valeur du traitement moyen en 1901, les indices qui représentent cette valeur aux autres époques sont inscrits dans le tableau ci-dessous :

Ministères	1911	1901	1891	1881	1871	1861	1852	1839	Écart des indices extrêmes
	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1° Par ministère.									
Justice	105	100	96	89	87	75	70	72	33
Intérieur	117	100	99	97	91	91	72	70	47
Instruction Publique et Beaux-arts . . .	99	100	102	100	91	85	77	80	19
Finances	105	100	94	92	93	85	81	74	31
Affaires étrangères.	99	100	98	96	86	80	79	85	14
Guerre	113	100	97	99	91	103	98	113	0
Marine et Colonies.	101	100	97	106	99	83	74	73	28
Travaux publics, Commerce, Agriculture, Travail	99	100	92	77	74	70	68	73	26
Postes et Télégraphes	110	100	103	118	113	107	103	110	0
Ensemble.	104	100	96	98	96	89	85	81	23
2° Par grandes catégories d'emploi.									
Directeurs, chefs de division, etc. . . .	99	100	94	93	95	90	72	86	13
Chefs et sous-chefs de bureau	106	100	98	94	88	83	81	89	17
Rédacteurs et expéditionnaires.	106	100	100	100	98	87	84	75	31
Personnel de service.	113	100	75	83	81	74	68	65	48

Nota. — Il n'a pas été possible d'éliminer le personnel féminin, de sorte que les moyennes sont parfois modifiées par l'afflux d'agents nouveaux à faibles traitements, soit masculin, soit féminin.

Ici, les changements survenus dans la composition du personnel influent sur les valeurs des indices.

Si, dans une administration centrale, on augmente le nombre des employés de certaines catégories sans accroître dans la même proportion le nombre des employés qui reçoivent d'autres traitements, ce changement à lui seul modifie le traitement moyen. Toutefois, ainsi qu'on l'a vu plus haut (page 72), dans les administrations centrales des ministères, l'accroissement des effectifs a été plutôt plus lent que dans l'ensemble des services publics ; on est donc en droit de conclure que les traitements ont plutôt moins augmenté dans les administrations centrales que dans l'ensemble des services de l'État.

Les nombres indices de la dernière ligne du tableau des administrations centrales ont varié de 96 à 104 entre les années 1871 et 1911, tandis que, pour l'ensemble des services de l'État, on a obtenu les indices 85 et 106 aux mêmes dates, soit un écart de 21 au lieu de 8.

D'après le tableau précédent, les moyennes de traitements ont varié très inégalement suivant les ministères sans qu'on aperçoive la raison de cette inégalité. D'autre part, quand on considère les indices calculés pour des catégories d'emplois où les traitements comportent des échelles notablement différentes, on constate encore que les traitements se sont accrus plus vite pour le personnel de service que pour les employés de bureau, moins vite pour les directeurs chefs de service ou de division que pour les employés. Le tableau dressé pour les administrations centrales confirme ainsi les remarques déjà faites pour l'ensemble du personnel civil de l'État.

Ce tableau ne remonte pas au delà de 1839, les anciens budgets ne contenant que très peu d'indications utilisables. Nous savons pourtant (1) qu'en 1831, M. Thiers estimait que la moitié du total des traitements, évalué au chiffre de 208 millions de francs environ, était affecté aux traitements inférieurs à 2.000 francs ; un neuvième se partageait entre les titulaires de traitements atteignant au moins 10.000 francs. En 1845, Vivien comptait 646 fonctionnaires de cette catégorie, y compris les ministres, les ambassadeurs, etc. D'ailleurs, parmi ces derniers, il est des emplois dont le traitement s'est trouvé fortement diminué (2).

D'autre part, les traitements des gens de service, dont la condition correspond à celle des ouvriers manuels, ont suivi dans une certaine mesure le mouvement des salaires, tandis qu'il n'en a point été de même de ceux des employés proprement dits. Ainsi le mouvement des traitements révèle une sorte de nivellement, qui s'explique dans une certaine mesure, mais qu'il y aurait peut-être quelque inconvénient à exagérer (3). La question mérite un examen plus attentif. Il importe

(1) VIVIEN, *Études administratives*, 1^{re} édit.

(2) Notamment les ministres, qui recevaient généralement 150.000 francs avant 1830 et dont le traitement a été abaissé jusqu'à 80 000, puis 60 000 francs.

(3) En 1845, Vivien (ouvr. cité) constatait, au contraire, que « dans les administrations centrales on avait songé plus aux chefs qu'aux employés », et il ajoutait, comme nous le constatons encore aujourd'hui, « de plus, les divers départements ministériels sont traités avec une inégalité difficile à expliquer ».

Dans la seconde édition de son ouvrage, en 1852, on trouve les lignes suivantes (tome I, p. 289) : « Ce qui s'est passé en France, depuis 1830 et surtout après 1848, démontre l'influence des institutions politiques sur la fixation des traitements. Parallèlement à la réduction des traitements élevés, les plus faibles ont été successivement rehaussés. Depuis le nouveau régime (l'Empire), on a procédé autrement. »

d'abord de comparer le mouvement des traitements, dans les services publics, au mouvement des salaires et appointements dans les entreprises privées.

4. Comparaison avec le mouvement général des salaires.

Malheureusement, le mouvement général des salaires ne peut être apprécié que d'une façon grossière.

Pour ce qui est des employés, il n'y a jamais eu d'enquête officielle ; quant aux ouvriers, l'ère des enquêtes précises paraît close pour quelque temps, il faut se contenter de résultats fragmentaires ou d'indices approchés mais qui suffisent pour donner une idée de la hausse des salaires. Dans un volume publié par la Statistique générale de la France (1), on a caractérisé par des nombres proportionnels le mouvement des salaires ouvriers à différentes époques et l'on peut calculer avec quelque exactitude des nombres indices analogues pour la catégorie des ouvriers des mines de houille. Voici les deux séries d'indices correspondant aux années :

	Années													
	1840	1850	1855	1860	1865	1870	1875	1880	1885	1890	1895	1900	1905	1910
Ouvriers des villes.	48	51	55	60	65	71	77	82	87	92	96	100	105	110
Ouvriers mineurs .	■	41	51	54	58	67	81	80	80	92	89	102	100	113

Pour la raison indiquée plus haut, il est beaucoup plus difficile de savoir comment ont progressé les appointements des employés.

Grâce à la complaisance de divers collègues, je puis faire état des modifications suivantes.

Une banque parisienne, qui existait déjà il y a quarante ans, a bien voulu faire connaître les appointements des employés des divers services en 1873 et en 1911. Les chiffres peuvent être comparés de deux façons : ou bien rapprocher exclusivement les catégories de personnel qui existaient aux deux époques (2), ou bien comparer l'ensemble des catégories telles qu'elles existaient au début et à la fin de la période.

Dans le premier système, le traitement moyen annuel des employés de bureau s'est élevé, d'une époque à l'autre, de 3.080 à 4.000 francs, tandis que la moyenne applicable au personnel subalterne s'est accrue de 1.540 à 2.020 francs.

Dans le second système, où l'on considère le personnel total à chaque époque, les traitements moyens se sont accru de 3.080 à 4.320 francs pour les employés, de 1.400 à 2.000 francs pour les ouvriers.

Si l'on représente par 110 la valeur du traitement moyen en 1911, afin d'identifier l'indice représentatif et celui qui a été adopté précédemment pour les ouvriers des villes en général, l'indice correspondant ressort, approximativement, à 84 dans le premier système, à 78 dans le second, qu'il s'agisse des employés de bureau ou des agents subalternes.

Des gratifications dont nous ne connaissons pas l'importance s'ajoutent aux traitements annuels ; si elles leur étaient proportionnelles, les nombres indices seraient les mêmes, qu'on en tienne compte ou non.

(1) *Salaires et coût de l'existence jusqu'en 1910*. Paris, Imprimerie nationale.

(2) Elles ont pris, d'ailleurs, beaucoup de développement.

D'après le tableau ci-dessus, applicable aux salaires ouvriers, le nombre indice relatif aux ouvriers des villes serait égal à 74 ; quel que soit le mode de calcul, l'accroissement des traitements des employés de la banque considérée paraît avoir été moins rapide que l'accroissement des salaires ouvriers.

J'ai pu observer aussi le mouvement des traitements et salaires dans une compagnie de chemins de fer.

En considérant, soit l'ensemble du personnel, soit des services spéciaux d'employés aux écritures, les documents dont j'ai pu disposer m'ont permis de calculer les nombres indices suivants (1).

	Années									
	1866	1870	1875	1880	1885	1890	1895	1900	1905	1910
Personnel employé et ouvriers . .	82	85	89	92	96	96	99	100	104	108
Service d'employés de bureau . .	80	83	84	84	88	93	93	100	102	104

De ces constatations, il paraît résulter que dans les intervalles de temps considérés les traitements des employés de chemin de fer auraient moins augmenté que les salaires ouvriers en général, et notamment que les salaires des ouvriers mineurs, pour lesquels la comparaison dérive d'un calcul des moyennes, comme pour les employés.

Les documents dont il vient d'être fait état devraient permettre de répondre avec précision à la question : Étant donné l'ensemble des services d'une entreprise à deux époques différentes, comment a varié, à nombre égal de parties prenantes, la somme attribuée au personnel de ces entreprises ? Pour les services publics, on ne peut répondre convenablement à cette question, mais les indications des documents analysés dans cette étude permettent de penser que l'accroissement de la somme versée au même nombre d'employés a été moins grand pour les employés de l'État que pour les employés des bureaux des entreprises privées et moins grand pour ces derniers que pour les ouvriers.

5. Comparaison avec les pays étrangers.

Les fonctionnaires français sont-ils au moins plus favorisés que ceux des pays étrangers ?

Ici encore, plusieurs points sont à examiner. Quels sont, pour des fonctions similaires, les traitements payés dans les principaux pays en rapport avec le niveau général du coût de la vie dans ces pays ? Quel a été l'accroissement des traitements ? Comment les traitements se répartissent-ils par quotité et comment a varié cette répartition ?

Dans l'étude à laquelle j'ai fait allusion, j'ai groupé quelques données relatives aux principaux pays, de façon à répondre dans une certaine mesure à ces questions (2).

Pour l'Angleterre, la Belgique, l'Empire allemand, l'Italie et les États-Unis, j'ai comparé les traitements de fonctionnaires de rang analogue, dans quelques catégories. Les rapports sont assez différents suivant les fonctions et, en somme, sui-

(1) Moyennes dont la variation est affaiblie par l'arrivée d'employés nouveaux, puisque le personnel a augmenté.

(2) *Bulletin* cité, p. 86.

vant la quotité des traitements. D'autre part, ils ne sont pas toujours en harmonie avec les valeurs différentes du coût de la vie. A vrai dire, l'appréciation du coût de la vie d'un pays à l'autre dépend dans une certaine mesure de la catégorie sociale considérée ; nous entendons ici le coût de la vie caractérisé par la valeur relative des salaires ouvriers, autant que celle-ci peut être estimée.

Considérons, par exemple, les gens de service des administrations centrales : on note en Italie des traitements de 1.100 à 1.400 francs, en France de 1.500 à 2.500 francs, en Allemagne de 1.600 à 3.000 francs, en Angleterre de 2.000 à 3.000 francs, aux États-Unis de 2.400 à 3.000 francs. Les différences ne correspondent pas uniformément aux changements du coût de la vie. Les salaires sont doubles aux États-Unis de ce qu'ils sont en Angleterre, où ils sont plus élevés qu'en Allemagne et qu'en France, et, dans ces derniers pays, ils dépassent notablement ceux que l'on observe en Italie et en Belgique. Si les gages des gens de service des Administrations publiques sont plus élevés en Angleterre, en Allemagne, en France qu'en Belgique et en Italie, par contre ils paraissent relativement faibles aux États-Unis.

Considérons maintenant le personnel éduqué représenté dans notre pays par la hiérarchie qui va des rédacteurs aux chefs de bureau. Les traitements varient de 2.000 à 6.000 francs en Italie, de 2.500 à 12.000 francs en France, de 2.600 à 11.000 francs en Allemagne, de 1.750 à 20.000 francs en Angleterre, de 5.000 à 11.200 francs aux États-Unis.

Au haut de l'échelle, les plus hauts fonctionnaires centraux (en dehors des membres du Gouvernement) reçoivent, en Italie 10.000 francs, en Belgique 12.000 francs, en France, en Allemagne, aux États-Unis 20.000 francs, en Angleterre 50.000 francs.

Ces indications suffisent pour mesurer l'inégalité suivant laquelle les traitements sont réglés dans les différents pays. A vrai dire, le trait le plus saillant, c'est l'absence de règles communes, le manque de principes directeurs.

Même constatation quand on compare, non plus les traitements actuels, mais le mouvement des traitements depuis une trentaine d'années.

En Angleterre, de 1901 à 1913, pas d'augmentation dans les *Civil services* ; baisse de la moyenne des traitements par suite de l'afflux de nouveaux employés.

En Belgique, de 1876 à 1911, la moyenne des traitements de l'ensemble du personnel de l'État a augmenté de 15 % ; en Italie, accroissement de plus de 30 % de 1882 à 1911 ; on peut noter aussi au Japon une hausse de 50 %, de 1890 à 1911. En Alsace-Lorraine, les échelles des traitements accusent un accroissement de 50 % entre les années 1872 et 1911, tandis qu'en France, durant le même intervalle de temps, la hausse, mesurée à l'aide des échelles de traitements, ne représente que 25 % du chiffre initial.

6. Répartition des traitements par quotité.

Deux pays seulement ont publié des tableaux dans lesquels les fonctionnaires de l'État sont repartis d'après la quotité du traitement : ce sont la Belgique et l'Italie. Les États-Unis ont dressé un tableau analogue pour les employés du service civil et pour une année seulement, tandis que, pour les deux autres pays, la répartition peut être comparée à trente années de distance.

Transformées en nombres proportionnels, les indications de ces tableaux peuvent se résumer comme suit :

Traitements	Belgique		Italie (sans les chemins de fer)		États-Unis (service civil)
	1911	1880	1910	1882	1907
Moins de 2.000 francs. . . .	641	686	502	633	275
2.000 à 4.000 —	255	230	342	305	
4 000 à 7 000 —	82	65	130	51	618
Plus de 7.000 —	22	19	26	11	107
	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

Dans une étude sur la distribution des salaires, présentée en 1898 à la Société de Statistique, j'ai établi, sur les exemples à ma disposition à cette époque, que la hausse des salaires était accompagnée d'un changement dans leur distribution, de telle sorte que l'inégalité des salaires croissait en valeur absolue, mais qu'elle restait à peu près constante en valeur relative (1). Récemment, M. Dugé de Bernonville, reprenant une étude semblable, avec de nouveaux documents, a obtenu un résultat analogue (2). Pour chaque catégorie d'ouvriers considérée, il a calculé le salaire médian (les ouvriers étant rangés par ordre de salaire croissant, ceux qui gagnent moins et ceux qui gagnent plus que le salaire médian sont également nombreux), puis l'intervalle des quartiles (en divisant chacun des groupes précédents en deux sous-groupes égaux, on obtient deux nouvelles valeurs médianes appelées quartiles). Opérant, sur un assez grand nombre de distributions de salaires, il a constaté que l'intervalle des quartiles est en général d'autant plus grand que le salaire médian est lui-même plus grand, mais que si l'on rapporte l'intervalle des quartiles à la valeur du salaire médian, le rapport reste en moyenne à peu près constant.

Dans le cas des fonctionnaires belges et italiens, les éléments analogues à ceux qui ont été calculés pour les ouvriers sont :

		Médiane	Intervalle des quartiles	Rapport
Belgique	1880	1.580 ^f	1.416 ^f	0,89
	1911	1.760	1.343	0,77
Italie . . .	1882	1.530	1.630	1,10
	1910	2.000	1.860	0,94

Pour les États-Unis, en 1907, on peut évaluer le traitement médian à 4.670 francs et l'intervalle des quartiles à 2.250 francs; le rapport de ces deux éléments est 0,48.

Ainsi, quand les traitements augmentent, leur dispersion augmente en valeur absolue; mais, en valeur relative, on observe une réduction sensible de la dispersion, contrairement à ce qui a été généralement constaté dans le cas des salaires ouvriers. Il y a donc, même en Belgique et en Italie, légère tendance au nivellement des traitements. Le procédé qui vient d'être appliqué permet de mesurer cette tendance,

(1) *Journal de la Société de Statistique de Paris*, juin-juillet 1898.

(2) *Bulletin de la Statistique générale de la France*, juillet 1913.

et il semble que, dans ces deux pays, elle soit moins accentuée qu'en France. Toutefois, pour la France, on ne peut l'apprécier par un procédé aussi précis.

D'une manière générale, ce mode de comparaison confirme ce que l'on a vu plus haut, page 76. Tandis que l'étude des salaires ouvriers apprend que l'inégalité des salaires s'accroît en valeur absolue avec la hausse des salaires ; pour les fonctionnaires, l'inégalité tend à s'affaiblir, mais les traitements augmentent moins que les salaires.

Je disais en 1898 : « L'inégalité croissante des salaires en valeur absolue semble conditionner leur accroissement. » Ce qui précède tend à confirmer cette impression.

En somme, la statistique des fonctionnaires donne lieu à des remarques variées et suggestives même sur le terrain limité où nous sommes placés, n'envisageant que les effectifs et les traitements. Qui empêche qu'elle ne soit l'une des statistiques les plus parfaites ?

En 1852, Vivien voyait dans l'échec de la résolution votée par la Chambre, en 1849, la preuve de son impossibilité. Or, cet échec est dû à l'énormité du crédit demandé par le Gouvernement de l'époque : 500.000 francs. A ce compte, il faudrait aujourd'hui plus d'un million !

Cependant, une statistique complète du nombre et des traitements des fonctionnaires s'établirait à moins de frais. Il y a cent ans, on déclarait de même qu'il était impossible de procéder au recensement individuel de la population (avis du Conseil d'État). Et pourtant, aujourd'hui la Statistique générale de la France dépouille en moyenne 14 millions de feuilles par an.

Avec les moyens dont nous disposons aujourd'hui, les frais de la statistique des fonctionnaires n'excéderaient pas 0' 15 par tête, les fonctionnaires auraient intérêt à supporter ces frais minimes, car, dépendant du public, ils auraient avantage à lui faire connaître, avec exactitude, leur situation et les changements que le mouvement économique général apporte à cette situation. Et il en résulterait aussi quelque avantage pour le principe d'autorité, car, si les accroissements de traitement étaient réglés par un examen continu, en quelque sorte automatique, ils ne risqueraient pas d'être attribués à des pressions extérieures, et le bon ordre des services y gagnerait.

L'État peut difficilement s'en tenir, sur ce point, à l'application brutale de la loi de l'offre et de la demande ; une preuve nous est fournie par les tarifs de salaires dont il exige l'insertion dans les cahiers des charges de ses fournisseurs. Et, d'autre part, l'application imprévoyante de cette loi peut faire obstacle à la continuité si nécessaire des services publics.

Dans ces questions, « il faut moins considérer la fonction que l'intérêt public », disait Vivien en 1845, mais il ajoutait : « Il y a intérêt public à ce que, pour les emplois où le mérite est la hauteur des devoirs, l'État puisse parfois disputer aux professions libres les hommes qui s'y sont distingués. »

D'un point de vue plus général, le maintien d'un certain équilibre entre les situations publiques et les situations privées paraît favorable aux intérêts de la collectivité.

Dans une société où règne le principe démocratique de la rétribution des fonctions, tout abaissement des emplois publics, par rapport aux emplois privés, fait tort à leur dignité. Or cet abaissement se produit quand des circonstances économiques générales déterminent la hausse des salaires et revenus, sans qu'il y ait accroissement parallèle des traitements.

Ce n'est point le lieu de disséquer des comptes de ménage, de peser le beurre ou d'autres denrées : cette manière, en quelque sorte puérile, d'envisager le problème du coût de la vie n'est point celle qui convient au caractère des fonctions publiques. Il ne s'agit pas de sentiment, mais d'équité et d'intérêt public bien entendu.

Quand le prix du marché s'élève, si l'État le constate et en tient compte dans ses propres règlements, son attitude est conforme à la stricte équité. Ses observations et ses décisions tendent alors à affermir la solidarité qui doit régner entre la fortune du pays et les intérêts légitimes de ceux qui le servent.

Nous n'avons point à examiner en ce moment les formes de la rémunération des agents des services publics. Notre but sera atteint si nous avons fait apparaître l'insuffisance de nos renseignements sur le nombre et sur la situation de ces agents, le manque de méthode dans le choix des moyens d'y parer, et l'importance qu'aurait, pour tous les intérêts en présence, une statistique précise des fonctionnaires, périodiquement mise à jour.

Lucien MARCH.
