

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

RAYMOND RIVET

La statistique des fonctionnaires

Journal de la société statistique de Paris, tome 74 (1933), p. 91-119

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1933__74__91_0

© Société de statistique de Paris, 1933, 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/>

III

LA STATISTIQUE DES FONCTIONNAIRES

Au moment où la question du nombre et des traitements des fonctionnaires suscite partout de vives controverses, il paraît intéressant de rassembler les données statistiques dont on dispose à ce sujet, tant en France que dans les principaux pays étrangers.

La difficulté provient de ce qu'il n'existe pas, en général, de tableaux précis, complets et périodiques, embrassant à la fois le personnel des administrations publiques relevant de l'État, et le personnel des administrations qui relèvent de moindres corps politiques; on ne peut utiliser que des documents d'origines très diverses, et de contenu très varié, ce qui rend incertaines les comparaisons internationales. La définition du « fonctionnaire » elle-même peut n'être pas toujours comprise de la même façon; en principe, on considère comme fonctionnaire toute personne rétribuée par une collectivité publique et nommée par l'autorité publique à un emploi permanent.

En 1913, notre éminent collègue, M. Lucien March, remarquait déjà « qu'il n'était guère possible d'établir, avec clarté et uniformité, une statistique convenable des fonctionnaires » (1). M. Methorst, secrétaire général de l'Institut International de Statistique, dans un rapport présenté à l'Institut à Tokio, en 1930, arrivait aux mêmes conclusions. En ce qui concerne les traitements, leur étude est rendue plus délicate encore à cause de l'instabilité d'un grand nombre de monnaies et des variations parfois rapides du coût de la vie. Dans la plupart des cas, on est obligé de se contenter d'évaluations approximatives. On s'efforcera surtout de caractériser les changements survenus depuis la guerre dans les effectifs et les traitements des fonctionnaires en France, en Allemagne, en Belgique, aux États-Unis, en Grande-Bretagne, au Japon, en Italie, en Suède, en Suisse et en Tchécoslovaquie. Pour chacun des pays étrangers, on indiquera, dans la mesure du possible, des éléments de comparaison avec la France.

I — LE NOMBRE DES FONCTIONNAIRES EN FRANCE

1° *Le recensement de la population* (2).

On a reproduit ci-après la statistique d'ensemble des personnes exerçant une profession rétribuée par l'État, les départements et les communes, d'après

(1) Contribution à la statistique des fonctionnaires (*Bulletin de la Statistique générale de la France*, octobre 1913).

(2) On ne pourra pas tirer parti des recensements effectués à l'étranger, où l'on ne prend généralement pas, comme maintenant en France, la précaution de rattacher chaque personne à l'entreprise qui l'emploie, et où un certain nombre de personnes classées dans les professions libérales comme professeurs, ingénieurs, etc..., peuvent en réalité appartenir à des services publics.

les résultats des recensements généraux de la population en 1896, 1901, 1906, 1921 et 1926. La méthode appliquée au recensement de 1911 n'a pas permis de dresser cette statistique.

Personnes exerçant une profession rétribuée par l'État, les départements et les communes.

	1896	1901	1906	1921		1926
				87 dép.	90 dép.	
<i>Services généraux de l'État, des départements ou des communes :</i>						
Enseignement public	133.680	138.562	149.470	169.496	178.270	176.750
Magistrature	12.695	13.501	13.625	13.487	14.458	13.626
Autres emplois	281.420	272.046	270.617	341.103	360.186	327.777
	427.795	424.109	433.712	524.086	552.913	518.153
<i>P. T. T. et services industriels :</i>						
P. T. T.	73.025	86.032	95.495	147.318	154.075	160.805
Chemins de fer de l'État (2)	15.700	16.200	17.800	98.411	138.075	130.419
Services publics industriels divers.	56.400	76.353	77.293	153.555	162.772	106.453
	145.125	178.585	190.588	399.284	454.922	397.677
<i>Clergé rétribué.</i>	43.000	42.000	—	—	(1)	(1)
<i>Total des services civils.</i>	615.920	644.694	624.300	923.370	1.007.835	915.630
<i>Armée et police.</i>	567.129	615.813	613.654	407.407	452.246	379.322

(1) Compris dans les services généraux.

(2) Le Réseau de l'Ouest a été racheté en 1908.

Pour 1921, on a donné les résultats relatifs à 87 et à 90 départements, afin de faciliter la comparaison avec l'avant-guerre et déterminer la part contributive de l'Alsace et de la Lorraine dans le nombre des fonctionnaires. Si l'on considère les services généraux de l'État, des départements et des communes, on voit que le personnel d'Alsace et de Lorraine représente 5,5 % de l'effectif total. Au cours de la période 1906-1926, ce nombre s'est accru de 75.000 unités, soit 19 %; pour les 87 départements d'avant guerre, l'accroissement peut être évalué à 14 % environ. De 1921 à 1926, on enregistre une diminution de 6 %, due surtout à la disparition ou à la réduction des services créés pendant la guerre ou immédiatement après (Régions libérées, Pensions, etc....).

Les services industriels se sont étendus davantage, puisqu'ils occupaient 190.000 personnes en 1906, plus de 450.000 en 1921 et encore près de 400.000 en 1926. Cet accroissement est dû pour une grande partie aux services des Chemins de fer : entre 1906 et 1926 en effet, l'État a racheté le réseau de l'Ouest et s'est incorporé le réseau d'Alsace et de Lorraine; il est dû pour une autre part au développement des correspondances postales et des réseaux télégraphique et téléphonique. Le nombre des correspondances postales (lettres, imprimés, objets recommandés) est passé de 3 milliards en 1906 à 6 milliards en 1926; le nombre de conversations téléphoniques s'élevait à 240.000 en 1906 et à 690.000 en 1926. Le service des chèques postaux, créé en 1928, a pris un développement considérable : en 1926, 68 millions d'opérations ont comporté un mouvement de fonds s'élevant à 312 milliards.

L'ensemble des services civils occupait 624.000 personnes en 1906, 1 million en 1921 (dont 85.000 en Alsace et en Lorraine), et 916.000 en 1926.

Le recensement de 1931 n'étant pas encore dépouillé, on n'a pas d'indication

précise sur le mouvement du nombre des fonctionnaires depuis 1926. Pourtant, d'après les renseignements dont on dispose sur le mouvement du nombre des fonctionnaires au cours de ces dernières années, il paraît vraisemblable qu'en

1934, le nombre total des personnes civiles rémunérées par l'État, les départements et les communes, est compris entre 930.000 et 950.000.

2^e Évaluations du ministère des Finances.

Depuis la fin de la guerre, on a pu avoir, d'après le ministère des Finances quelques évaluations du nombre des fonctionnaires de l'État.

La première, publiée dans le rapport de M. Bokanowski à la Chambre sur le budget général de l'exercice 1922, fait connaître le nombre des fonctionnaires civils, agents et ouvriers de l'État, au 1^{er} juillet 1914 et au 1^{er} janvier 1922. On a reproduit ci-après le tableau donné dans ce rapport en y faisant figurer les suppressions de fonctionnaires effectuées en 1922 et en 1923.

Fonctionnaires civils, agents et ouvriers de l'État en 1914 et 1922.

Ministères et services	1 ^{er} JUILLET 1914				1 ^{er} JANVIER 1922				SUPPRESSIONS effectuées (1)	
	Titu- laires	Auxi- liaires	Ouvriers	En- semble	Titu- laires	Auxi- liaires	Ou- vriers	En- semble	En 1922	En 1923
Finances	48.923	1.782	20.355	71.060	61.482	11.929	23.352	96.763	2.820	2.806
Justice(serv. judiciaires)	10.509	"	"	10.509	9.874	16	"	9.890	"	"
Justice (serv. pénitent.)	4.043	"	"	4.043	4.037	"	"	4.037	383	8
Affaires étrangères . . .	891	213	10	1.114	1.023	534	19	1.576	112	310
Intérieur	1.789	5	18	1.812	2.167	372	18	2.577	251	"
Guerre	3.616	890	19.165	23.671	4.620	15.941	36.338	56.899	9.364	1.046
Marine	3.783	840	35.139	39.762	3.697	814	33.339	37.850	4.582	1.260
Instruction publique . . .	143.433	2.625	7	146.065	146.113	3.378	37	149.528	2.020	"
Beaux-Arts	1.560	476	78	2.114	1.517	480	88	2.085	34	21
Enseignement technique.	1.378	180	247	1.805	1.587	113	498	2.198	"	40
Commerce	528	20	"	548	507	76	"	583	"	"
Liquidation des stocks . .	"	"	"	"	"	1.234	"	1.234	1.311	2
Travail	1.004	504	3	1.511	917	620	3	1.540	81	15
Colonies	1.239	38	9	1.286	1.109	10	9	1.128	6	"
Agriculture	7.885	530	"	8.395	9.670	832	"	10.502	268	76
Travaux publics	19.745	132	"	19.877	19.118	192	"	19.310	1.005	308
Mines	306	12	"	318	"	"	"	"	"	"
Postes	111.814	1.503	8.139	121.456	140.662	5.500	10.045	156.207	5.573	52
Ports, marine marchande	1.284	99	"	1.383	1.282	191	2	1.475	270	77
Aéronautique	82	23	"	105	871	580	645	2.096	112	59
Régions libérées	"	"	"	"	132	13.164	"	13.296	8.414	4.520
Pensions	33	1	"	34	137	11.694	600	12.431	2.377	825
Hygiène	"	"	"	"	971	28	"	999	169	"
Monnaies et médailles . .	68	"	325	393	78	"	432	510	2	36
Imprimerie nationale . . .	171	"	1.478	1.649	170	"	1.867	2.037	3	1
Légion d'honneur	341	"	"	341	349	40	"	389	8	"
Poudres et salpêtres . . .	109	157	7.485	7.751	109	428	5.765	6.302	895	101
École centrale	123	"	"	123	124	"	"	124	"	"
Ch. de fer et port de la Réunion	573	130	"	703	516	150	"	666	25	10
Ch. de fer de l'État	56.614	4.405	13.034	74.053	70.724	3.148	21.825	95.697	8.614	2.256
Caisse Nat. d'épargne . . .	1.342	48	"	1.390	1.008	21	"	1.029	"	"
Totaux	423.166	14.613	105.492	543.271	484.571	71.485	134.882	690.938	48.699	13.829

(1) D'après le rapport général sur le budget de 1922.

Les fonctionnaires alsaciens et lorrains ne sont pas contenus dans le tableau précédent.

Pour les 87 départements du territoire d'avant-guerre, le nombre des per-

sonnes rémunérées par l'État est passé de 543.000 en 1914 à 691.000 en 1922, soit une augmentation de 27 %; mais, à la fin de 1923, par suite de la réduction de certains services de la Guerre, de la Marine, des Régions libérées, des Pensions, créés pendant la guerre ou immédiatement après, ce nombre était ramené à 630.000, soit 15 % de plus qu'en 1914.

Sans les Chemins de fer, on arrive en 1922 au total de 595.000 fonctionnaires; les résultats du recensement nous conduisent à penser que le nombre de fonctionnaires alsaciens et lorrains représente un peu plus de 5 % de ce total, c'est-à-dire qu'il s'élève à 30.000 environ; comme le réseau d'Alsace et de Lorraine occupait 40.000 employés en 1922, le nombre total de personnes rémunérées par l'État à cette époque peut être évalué à 691.000 + 30.000 + 40.000, soit 761.000 (Chemins de fer de l'État compris).

En tenant compte de l'Alsace et de la Lorraine, on peut estimer à 65.000 le nombre de postes supprimés en 1922 et 1923, de sorte qu'au début de 1924, le nombre total de fonctionnaires titulaires, auxiliaires et ouvriers de l'État s'élevait à 696.000.

En 1914, sur 1.000 fonctionnaires, 779 étaient titulaires, 27 auxiliaires et 194 ouvriers; en 1922, 701 étaient titulaires, 103 auxiliaires et 196 ouvriers. Le nombre d'auxiliaires a donc relativement beaucoup plus augmenté que celui des titulaires et des ouvriers.

Le tableau ci-après, qui fait connaître les effectifs du personnel de l'État (sans le personnel des Chemins de fer) au 1^{er} janvier 1914 et au 1^{er} janvier 1927, constitue la réponse du ministère des Finances à une question écrite de M. le député Dariac (*J. O.* 31 oct. 1928, p. 2496).

	1 ^{er} janvier 1914	1 ^{er} janvier 1927
Fonctionnaires titulaires	351.961	400.156
Auxiliaires.	18.553	52.162
Ouvriers	94.943	94.830
Ensemble	<u>465.457</u>	<u>547.148</u>

Le rapport de M. Bokanowski donnait, pour les mêmes catégories, au 1^{er} juillet 1914, 366.500 titulaires, 10.200 auxiliaires et 92.500 ouvriers, soit un ensemble de 469.200 fonctionnaires. Entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 1914, le nombre de titulaires paraît donc avoir augmenté aux dépens de celui des auxiliaires, mais la classification a peut-être été faite d'une manière différente dans les deux cas.

Le relevé précédent ne tient vraisemblablement pas compte des ouvriers des manufactures de tabacs, passés en 1926 au service de la Société d'exploitation industrielle des tabacs, et qui ne sont plus payés sur le budget de l'État. Il ne tient probablement pas compte non plus de tous les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine : certains d'entre eux continuent en effet à n'être pas rattachés au ministère dont ils relèvent d'après la nature de leur emploi, et à figurer au budget sur un état spécial; on peut évaluer le nombre à 12.000 environ (Enseignement, Clergé rétribué, etc...).

Ainsi, le nombre total des personnes rémunérées par l'État s'élèverait à 560.000 au début de 1927; sur 1.000 de ces personnes, on compterait 731 titulaires, 95 auxiliaires et 174 ouvriers.

Les deux plus récentes statistiques du ministère des Finances peuvent sembler contradictoires. D'après la première, en effet (1), l'effectif des fonctionnaires de l'État se serait accru de 15.000 unités environ de 1927 à 1930 (10.000 pour les P. T. T. et 5.000 pour les Assurances sociales). D'après l'autre (2), on compterait en 1932, 651.300 fonctionnaires civils, soit 104.000 de plus qu'en 1927. Si l'on se reporte aux commentaires accompagnant ces statistiques, la première estimation paraît un peu trop faible; par exemple, la mise en application du service d'un an a nécessité depuis 1927 le recrutement d'un personnel civil assez nombreux, dont il n'a pas été tenu compte. La seconde évaluation comprend de nombreuses catégories d'agents ne figurant dans aucun relevé antérieur, et qui sont rétribués directement sur fonds d'abonnement ou frais d'auxiliaires par les comptables employeurs; il ne s'agit pas de fonctionnaires à proprement parler, mais d'employés à service intermittent dont la rémunération annuelle ne s'élève parfois qu'à quelques centaines de francs; c'est le cas notamment des 23.000 auxiliaires à salaire variable des P. T. T.

Quoi qu'il en soit, le chiffre de 651.300 fonctionnaires, n'est comparable à aucun de ceux qui ont été publiés précédemment.

3^e Chapitres du budget.

Le projet du budget fait connaître le nombre des fonctionnaires payés sur chaque chapitre affecté au personnel, ceux-ci étant classés par catégories de traitements. Malheureusement, ces indications ne sont pas générales; elles manquent pour certaines catégories importantes de personnel (auxiliaires et ouvriers surtout). Même quand les effectifs sont mentionnés, il ne s'agit parfois que de l'effectif normal déterminé par les règlements en vigueur, ou d'une simple prévision qui peut être assez différente de l'effectif réel. De plus, le projet de budget subit d'importantes modifications à la suite des votes du Parlement, et il est malaisé de déterminer les conséquences de ces modifications sur les effectifs prévus du personnel.

Pour toutes ces raisons, le dépouillement des documents publiés à l'occasion du budget ne permet guère d'établir, avec une certitude suffisante, la statistique détaillée de l'effectif des fonctionnaires.

On a pu néanmoins dresser un tableau des renseignements de cet ordre extrait du projet de budget 1931-1932, en complétant d'une part certains chiffres qui manquaient, mais que l'on trouvait dans les projets de budgets antérieurs, et en procédant d'autre part à des évaluations partielles.

On a rappelé, dans le tableau ci-dessous, les effectifs de 1914 d'après le rapport de M. Bokanowski. On n'oubliera pas, en comparant ces deux séries de chiffres, qu'elles ont une origine différente. Il semble pourtant que cette comparaison puisse donner des indications utiles sur la nature et le caractère des changements survenus de 1914 à 1931.

(1) Rapport de M. Lamoureux sur le budget de l'exercice 1932.

(2) Réponse à une question écrite de M. Maxence Bibié (*J. O.* 12 janv. 1933).

Personnel civil de l'État (sans les chemins de fer) en 1914 et 1931.

SERVICES	1914	1931	OBSERVATIONS
	(87 départements)	(90 départements)	
Finances	71.000	80.000 (1)	(1) Non compris en 1931 les ouvriers des manufactures de tabac passés au service de la Société d'exploitation industrielle de tabacs.
Justice	14.500	14.500	
Affaires étrangères	1.100	1.200	
Intérieur	1.800	5.500 (2)	
Guerre, Marine, Aeronautique	63.500	95.000	
Instruction publique, Éducation physique et Beaux-Arts	148.200	156.000	(2) Y compris le clergé rétribué en Alsace et en Lorraine (3.000 environ).
Enseignement technique	1.800	4.400	(3) Y compris le personnel recruté pour les Assurances sociales, et le personnel du ministère de la Santé publique.
Commerce	550	700	(4) Poudres et Salpêtres, Imprimerie Nationale, Caisse d'épargne, Légion d'honneur, Monnaies et Médailles.
Travail et hygiène	1.500	6.000 (3)	
Colonies	1.300	1.000	(5) Ce nombre a pu légèrement augmenter depuis 1931 (Postes, Assurances sociales, Cantonniers départementaux passés au service de l'État).
Agriculture	8.400	11.000	
Travaux publics	20.000	19.000	
P. T. T.	121.500	167.000	
Marine marchande	1.400	1.300	
Régions libérées	"	2.500	
Pensions	"	6.700	
Divers (1)	11.600	10.500	
	468.150	582.300 (5)	

On arrive ainsi à un total de 582.000 fonctionnaires de l'État (titulaires, auxiliaires et ouvriers) en 1931 (Chemins de fer de l'État non compris).

Si l'on admet que les proportions entre titulaires, auxiliaires et ouvriers sont les mêmes qu'en 1927, on trouve que ces différentes catégories comprennent respectivement 425.000, 55.000 et 102.000 représentants en 1931 (sans les 18.000 ouvriers des Manufactures des tabacs), au lieu de 316.000, 10.000 et 92.000 en 1914 (y compris les ouvriers des tabacs).

En retirant les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine (30.000 environ), on arrive au total de 552.000, soit 18 % de plus qu'en 1914. Le nombre des fonctionnaires titulaires n'a augmenté que de 12 % environ sur le territoire d'avant-guerre, tandis que le nombre des auxiliaires est passé de 10.000 à plus de 50.000.

Les différents services ont contribué très inégalement à l'augmentation du nombre des employés de l'État, qui est due surtout :

1^o A l'extension des services financiers, des P. T. T., de l'enseignement technique, des assurances sociales;

2^o Au développement des services civils intéressant la Défense nationale;

3^o Aux services des Pensions et des Régions libérées, qui occupent encore 9.000 personnes.

L'augmentation du personnel des ministères de l'Intérieur et de l'Instruction publique s'explique tout entière du fait de l'Alsace et de la Lorraine. Dans les autres services, on ne note en général aucun changement important. Le tableau ci-après présente la statistique résumée du nombre des fonctionnaires de l'État en 1914, 1922, 1927 et 1931; on a distingué les fonctionnaires titulaires, les auxiliaires, les ouvriers et le personnel des Chemins de fer.

Pour les années 1914, 1922 et 1927, les chiffres sont ceux du ministère des Finances, complétés au besoin à l'aide de la statistique des Chemins de fer et à l'aide d'évaluations concernant le nombre des fonctionnaires alsaciens et lorrains. Pour l'année 1931, les chiffres résultent du dépouillement du projet de budget 1931-1932, complété par des évaluations diverses.

Nombre de fonctionnaires civils de l'État en milliers en 1914, 1922, 1927 et 1931.

CATÉGORIES DE FONCTIONNAIRES	1914	1922		1927	1931
		87 dep.	90 dép.		
Titulaires..	366	414	435	411	425
Auxiliaires temporaires et permanents.	10	68	71	54	55
Ouvriers	92	113	119	95	102
	468	595	625	560	582
Personnels des Chemins de fer de l'État	75	96	136	128	126
	543	691	761	688	708

En rapprochant les résultats ci-dessus pour 1922 et 1927, des résultats des recensements de 1921 et 1926, on obtient une estimation, très approximative, du nombre des fonctionnaires rétribués par les départements et les communes. En admettant que le personnel de l'État ait diminué de 30.000 unités de mars 1921 (époque du recensement) à janvier 1922 (1), et qu'il n'ait pas varié de 1926 à 1927, on est conduit à évaluer à 217.000 en 1921 (dont 17.000 pour l'Alsace et la Lorraine) et à 227.000 en 1926, le nombre des fonctionnaires des départements et des communes.

Indiquons en terminant que le nombre des militaires de carrière est évalué à 154.000 (rapport de M. Lamoureux) et que l'effectif de la police d'État s'élève à 7.600 hommes environ (2), d'après le projet de budget 1931-1932. Le nombre total des personnes civiles ou militaires rétribuées par l'État s'élèverait donc à 870.000 en 1931.

On peut estimer à 20.000 unités environ l'accroissement du personnel civil de l'État au cours des années 1931 et 1932. Cette augmentation est due pour une part au développement des services des Assurances sociales et des P. T. T.; mais elle est due surtout à la réorganisation de notre réseau routier, qui a fait passer au service de l'État plusieurs milliers de cantonniers départementaux, et au recrutement de 8.000 instituteurs environ (la plupart intérimaires), rendu nécessaire par suite de l'augmentation de la population scolaire à une cadence de plusieurs centaines de milliers d'élèves par an.

Le décret du 2 janvier 1933 a suspendu le recrutement des fonctionnaires pendant l'année 1933.

II — LE TRAITEMENT DES FONCTIONNAIRES EN FRANCE

L'exposé qui précède montre combien il est difficile de déterminer avec précision quel a été le mouvement du nombre des fonctionnaires en France, depuis 1914. Il est encore plus malaisé de se rendre compte exactement de l'augmentation des traitements.

Il convient tout d'abord de souligner qu'avant la guerre, le Gouvernement avait décidé de procéder à la péréquation des traitements pour le personnel des

(1) D'après le rapport de M. Bokanowski, le nombre des fonctionnaires de l'État a diminué de 42.000 unités au cours de l'année 1921.

(2) Pour les communes de la Seine, Marseille, Lyon, Toulon, Nice, Limoges, Briey-Longwy, Strasbourg, Mulhouse et Metz.

diverses administrations centrales des ministères et d'un certain nombre de services annexes; au 1^{er} juillet 1914, cette mesure n'avait été réalisée que pour les expéditionnaires et le personnel du service intérieur.

Depuis la fin de la guerre, la plupart des traitements ont été remaniés sept fois : le 1^{er} juillet 1919, après avis d'une commission interministérielle présidée par M. Hébrard de Villeneuve — le 1^{er} janvier 1925, en vertu des dispositions de la loi du 30 avril 1921, qui prescrivait notamment que les traitements seraient révisés « dans un délai maximum de quatre années, et en conformité du mouvement général des prix » — le 1^{er} août 1926, à la suite des travaux des commissions Martin et Hendlé — le 1^{er} janvier 1928, conformément aux propositions de la commission Payelle; — le 1^{er} janvier 1929, en vertu des dispositions de la loi de finances du 30 décembre 1928; — le 1^{er} juillet 1929 et le 1^{er} octobre 1930, d'après l'article 2 de la loi du 29 décembre 1929.

Pour les traitements les plus faibles, on a mis en vigueur, le 1^{er} avril 1930, une échelle intermédiaire entre celle du 1^{er} juillet 1929 et celle du 1^{er} octobre 1930.

D'une façon générale, les traitements actuels sont caractérisés par la réduction du nombre des catégories de fonctionnaires, par rapport à l'avant-guerre; ils comportent un minimum de 9.000 francs et un maximum de 125.000 francs.

Une étude détaillée du régime des indemnités et suppléments de traitements sortirait du cadre de cet exposé. Avant la guerre, aucune indemnité ne faisait l'objet d'une mesure d'ordre général : seules, certaines catégories de fonctionnaires bénéficiaient d'indemnités de résidence et d'allocations pour charges de famille. Pendant et après la guerre, furent instituées plusieurs indemnités aujourd'hui supprimées : indemnités exceptionnelles du temps de guerre, de cherté de vie, etc... Actuellement, tous les fonctionnaires perçoivent les indemnités de résidence et, éventuellement, pour charges de famille, dont la progression est résumée dans les deux tableaux ci-après :

Indemnités pour charges de famille en francs par an et par enfant.

A partir du	1 ^{er} ENFANT	2 ^e ENFANT	3 ^e ENFANT	4 ^e ET SUIV.
1 ^{er} juillet 1918 (Loi du 14 novembre 1918)	330	330	480	480
1 ^{er} janvier 1923 (Loi du 30 juin 1923)	330	330	600	600
1 ^{er} janvier 1924 (Loi du 28 décembre 1923)	495	495	840	840
1 ^{er} janvier 1925 (Loi du 13 juillet 1925)	540	720	1.080	1.260
1 ^{er} août 1926 (Loi du 3 août 1926)	605	806	1.210	1.411
1 ^{er} juillet 1929 (Loi du 29 décembre 1929)	660	960	1.560	1.920

Indemnité de résidence, en francs, par année, à partir du :

LOCALITÉS	1 ^{er} JUILLET 1919	1 ^{er} JUILLET 1924	1 ^{er} JANVIER 1925	1 ^{er} AOÛT 1926
Paris.	1.200	1.600	2.000	2.240
Seine et grande banlieue dans un rayon de 25 km.	1.050	1.400	1.750	1.960
Localités de plus de 150.000 habitants	900	1.200	1.500	1.680
Localités de 100.001 à 150.000 habitants	750	1.000	1.250	1.400
Localités de 70.001 à 100.000 habitants	600	800	1.000	1.120
Localités de 40.001 à 70.000 habitants	500	665	830	930
Localités de 20.001 à 40.000 habitants	400	532	665	744
Localités de 10.001 à 20.000 habitants	300	400	500	560
Localités de 5.001 à 10.000 habitants	200	266	332	372



Voici maintenant une analyse succincte des documents susceptibles de fournir des indications numériques sur la variation des traitements.

1^o Échelles de traitements.

La loi du 8 avril 1910 (art. 152) a prescrit à la Statistique générale de la France de publier tous les cinq ans des tableaux présentant, pour 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 ayant le caractère d'un remboursement de frais.

La dernière publication a eu lieu en 1931 (1); elle porte sur les dix années écoulées de 1921 à 1931, car l'enquête n'a pas eu lieu en 1926, en raison de la situation toute provisoire des traitements à cette époque et des travaux de revision alors en cours. Pour que les tableaux publiés soient pleinement instructifs, il faudrait, suivant l'avis donné en 1910 par le Conseil supérieur de Statistique, utiliser des bulletins individuels sur lesquels chaque fonctionnaire inscrirait les sommes perçues par lui pendant l'année à un titre quelconque.

Mais le ministre des Finances, saisi à cette époque d'une demande de crédits, ayant estimé que l'article 152 n'exigeait pas un dénombrement aussi complet, il a fallu se contenter d'énumérer les échelles de traitements réglementaires.

En vue de donner un aperçu des changements survenus dans ces échelles, on a calculé pour chaque catégorie d'emploi, sur la base 100 en 1911, des nombres indices du traitement moyen, pris égal à la demi-somme des traitements extrêmes. On a classé les fonctionnaires en six groupes suivant leurs traitements en 1911, en distinguant ceux dont l'emploi est obligatoirement à Paris et ceux dont l'emploi peut être en province.

Enfin, on a recherché dans certains cas l'effet des indemnités de résidence et pour charges de famille sur le traitement brut d'un fonctionnaire célibataire, père de deux enfants, père de quatre enfants. Le résultat des calculs apparaît dans le tableau ci-dessous, qui figure au *Journal officiel*.

Traitements et indemnités en 1931, calculés sur la base 100 en 1911.

CATÉGORIES DE TRAITEMENTS ANNUELS EN 1911	TRAITEMENT seul, sans indemnités	TRAITEMENT, INDEMNITÉS DE RÉSIDENCE et pour charges de famille		
		Célibataire	Marié 2 enfants	Marié 4 enfants
Plus de 25.000 fr. à Paris	436	444	453	463
12.000 à 25.000 fr. { Paris	597	607	616	635
Villes de 70.000 à 100.000 habitants	572	578	587	606
Communes au-dessous de 5.000 habitants.	572	572	581	600
6.000 à 12.000 fr. { Paris	620	645	663	702
Villes de 70.000 à 100.000 habitants	638	650	668	706
Communes au-dessous de 5.000 habitants.	638	638	656	695
3.000 à 6.000 fr. { Paris	627	677	713	790
Villes de 70.000 à 100.000 habitants	678	703	739	816
Communes au-dessous de 5.000 habitants.	678	678	714	791
3.000 et au-dessous (Agents). { Paris	660	772	853	1.027
Villes de 70.000 à 100.000 habitants	745	801	882	1.056
Communes au-dessous de 5.000 habitants.	745	745	826	1.000
3.000 et au-dessous (Sous-Agents). { Paris	580	692	773	947
Villes de 70.000 à 100.000 habitants	699	755	836	1.010
Communes au-dessous de 5.000 habitants.	699	699	780	954

(1) *Journal officiel* du 24 novembre 1931.

Ces indices n'ont qu'une valeur indicative; on a trop souvent oublié, dans les commentaires qu'ils ont provoqués, les réserves accompagnant leur publication. Il convient d'attirer particulièrement l'attention sur les points suivants :

1^o Si l'on avait pu effectuer les calculs sur la base 100 en 1914 (au lieu de 1911), on aurait obtenu des indices plus faibles, car les traitements de certaines catégories de fonctionnaires ont été relevés entre 1911 et 1914;

2^o On n'a pu tenir compte, en 1911, d'aucune indemnité de quelque nature qu'elle soit, ce qui a eu pour effet de relever les indices;

3^o Dans chaque groupe, les traitements en vigueur ont été multipliés par des coefficients très variables. Par exemple, le traitement moyen d'un chef de bureau de l'Administration centrale, qui était de 10.000 francs avant la guerre, s'élève maintenant à 52.500 francs, et à 54.740 francs, si l'on tient compte de l'indemnité de résidence. Le traitement moyen d'un commis de l'Administration centrale est passé de 3.500 francs en 1914 à 16.500 francs (18.740 francs si l'on tient compte de l'indemnité de résidence) en 1930.

Sur la base 100 en 1914, l'indice du traitement net (indemnité de résidence comprise) s'établit à 547 pour les chefs de bureau et à 534 pour les commis. Or, à l'époque où les nouveaux traitements ont été appliqués (octobre 1930), l'indice du coût de la vie à Paris sur la base 100 en 1914 s'élevait à 592.

En 1931 et en 1932, le coût de la vie a diminué à Paris : l'indice s'établissait à 524 pour le premier trimestre 1932 et à 516 pour le quatrième trimestre; mais il ne faut pas oublier que, pendant toute la période 1919-1930, l'écart entre l'indice des traitements du personnel des administrations centrales et l'indice du coût de la vie a été considérable.

Au 1^{er} août 1926, le traitement moyen d'un chef de bureau, indemnité de résidence comprise, s'élevait à 38.240 francs (indice 382 sur la base 100 en 1914); le traitement moyen d'un commis s'élevait à 14.040 francs (indice 401 sur la base 100 en 1914); or, l'indice du coût de la vie à Paris s'établissait alors à 539.

En revanche, de nombreuses catégories de personnels appartenant à des services extérieurs, et très faiblement rémunérés en 1914, ont bénéficié des dispositions garantissant aux fonctionnaires de l'État un traitement minimum, fixé à 9.000 francs depuis le 1^{er} octobre 1930. Le traitement d'avant-guerre de ces agents a été multiplié par 10, 12, 15 ou même davantage (1). Cela explique en partie les coefficients élevés du tableau précédent.

2^o Évaluations du ministère des Finances.

Le rapport de M. Bokanowski sur le budget de l'exercice 1922 fait connaître à la fois le nombre et les traitements et indemnités des fonctionnaires civils, agents et ouvriers de l'État au 1^{er} juillet 1914 et au 1^{er} janvier 1922.

Le tableau ci-après reproduit les principales données relatives aux traitements et indemnités.

(1) On citera les timbreurs des services départementaux de l'enregistrement, les sous-lieutenants du service des ports, les employés de bureau des Haras, dont les traitements de début d'avant-guerre étaient respectivement : 600 francs, 700 francs et 900 francs.

Dépenses afférentes aux traitements et indemnités des fonctionnaires civils, agents et ouvriers de l'État, aux dates des 1^{er} juillet 1914 et 1^{er} janvier 1922 (milliers de francs).

CATÉGORIES	1 ^{er} JUILLET 1914				1 ^{er} JANVIER 1922			
	Traite- ments	Indemnités		Traite- ments et indem- nités	Traite- ments	Indemnités		Traite- ments et Indem- nités
		Résidence Charges de famille	Autres			Résidence Charges de famille	Autres	
Titulaires	758.559	16.524	47.781	822.864	2.565.311	214.644	250.048	3.030.003
Auxiliaires	23.208	51	562	23.821	374.806	40.113	13.543	428.462
Ouvriers	141.961	"	4.085	146.046	520.880	21.016	17.778	559.074
Total	923.728	16.575	52.428	992.731	3.460.997	275.773	281.369	4.018.139
Chemins de fer { Titulaires	94.722	16.048	11.270	122.040	337.116	61.993	52.366	451.475
Auxiliaires	7.466	"	102	7.568	12.057	"	2.867	14.924
Ouvriers	29.338	918	1.822	32.078	93.758	20.510	10.096	133.364
Total	131.526	16.966	13.194	161.686	442.931	92.503	74.329	599.763
Total général	1.055.254	33.541	65.622	1.154.417	3.903.928	358.276	355.698	4.617.902

Les dépenses de l'État pour les personnels civils ont quadruplé du 1^{er} juillet 1914 au 1^{er} janvier 1922, passant de 1.154 à 4.618 millions de francs.

En 1922, les dépenses pour indemnités représentent un pourcentage plus important des dépenses totales qu'en 1914 (8,5 % en 1914 et 15 % en 1922); en 1914, les auxiliaires et les ouvriers (sauf ceux des Chemins de fer) ne percevaient guère que leur traitement brut, et tous les fonctionnaires titulaires ne touchaient pas les indemnités de résidence et pour charges de famille, qui ont fait après la guerre l'objet de mesures d'ordre général.

En se reportant au nombre de fonctionnaires de chaque catégorie auxquels s'appliquent les dépenses figurant au tableau précédent (1), on a calculé dans chaque cas la moyenne des traitements et indemnités en 1914 et en 1922.

Traitements moyens et indemnités alloués aux fonctionnaires le 1^{er} juillet 1914 et le 1^{er} janvier 1922.

	TRAITEMENT brut		INDEMNITÉS de résidence et pour charges de famille		AUTRES INDEMNITÉS		TRAITEMENT et indemnités		INDICE de la rému- néra- tion moyenne
	1914	1922	1914	1922	1914	1922	1914	1922	Base 100 en 1914
Fonctionnaires titu- laires	2.073	6.206	45	517	130	598	2.248	7.321	326
Auxiliaires perman- ents et tempor.	2.303	5.497	5	588	56	200	2.364	6.285	253
Ouvriers	1.535	4.611	"	186	44	157	1.579	4.954	314
Ensemble. . .	1.971	5.810	35	461	112	476	2.118	6.747	319
Chemins Titulaires. .	1.679	4.739	285	874	199	740	2.163	6.353	294
de { Auxiliaires. .	1.668	3.729	"	"	23	911	1.691	4.640	274
fer. { Ouvriers. .	2.251	4.296	140	940	70	975	2.461	6.111	248
Ensemble. . .	1.778	4.607	228	860	178	779	8.184	6.258	286
Ensemble des fonc- tionnaires civils . .	1.943	5.648	63	518	120	517	2.126	6.683	314

(1) Voir page 97.

La rémunération totale moyenne d'un fonctionnaire apparaît donc à peu près trois fois aussi élevée en 1922 qu'en 1914.

Or, l'indice du coût de la vie à Paris (sur la base 100 en 1914) s'établissait à 338 au début de 1921 et à 291 au début de 1922. Il s'est élevé constamment au cours des années 1922, 1923 et 1924; il était de 377 à la fin de 1924. Rappelons qu'aucun relèvement des traitements n'est intervenu avant le 1^{er} Janvier 1925; seules, les indemnités de résidence et pour charges de famille ont été légèrement augmentées en 1923 et 1924.

On peut donc affirmer que, pendant plusieurs années, le pouvoir d'achat des fonctionnaires est resté nettement plus faible qu'avant la guerre.

On ne possède malheureusement aucun document permettant de mettre à jour les tableaux précédents. Les données officielles les plus récentes relatives aux dépenses de l'État pour la rémunération des fonctionnaires sont fournies par la note suivante, qui figure dans le rapport de M. Lamoureux à la Chambre sur le budget général de l'exercice 1932. « Une étude a été entreprise pour chiffrer les crédits ouverts au budget de 1931-1932 pour le service des traitements, soldes, salaires ou rétributions des personnels civils et militaires de l'État. Le résultat de ce travail permet d'accuser un chiffre de 11.200 millions de francs. Il n'a été fait état pour le chiffre des soldes que des militaires servant au delà de la durée légale. Les différentes indemnités figurent en millions de francs dans le tableau ci-dessous; leur total s'élève à 3.464 millions de francs. »

Indemnités pour charges de famille	528								
Indemnités de résidence	389								
Départements civils . . .	<table> <tr> <td>Indemnités représentatives de dépenses, frais de déplacement; frais d'auxiliaires</td><td>300</td></tr> <tr> <td>Indemnités proprement dites</td><td>500</td></tr> </table>	Indemnités représentatives de dépenses, frais de déplacement; frais d'auxiliaires	300	Indemnités proprement dites	500				
Indemnités représentatives de dépenses, frais de déplacement; frais d'auxiliaires	300								
Indemnités proprement dites	500								
Départements militaires (y compris la gendarmerie).	<table> <tr> <td>Indemnités pour charges militaires</td><td>397</td></tr> <tr> <td>Hautes paies, soldes journalières; primes d'engagement et rengagement; majorations coloniales . .</td><td>580</td></tr> <tr> <td>Indemnités ayant le caractère d'indemnités représentatives de dépenses</td><td>420</td></tr> <tr> <td>Indemnités proprement dites, y compris les indemnités particulières aux fonctionnaires ou agents civils des départements militaires</td><td>350</td></tr> </table>	Indemnités pour charges militaires	397	Hautes paies, soldes journalières; primes d'engagement et rengagement; majorations coloniales . .	580	Indemnités ayant le caractère d'indemnités représentatives de dépenses	420	Indemnités proprement dites, y compris les indemnités particulières aux fonctionnaires ou agents civils des départements militaires	350
Indemnités pour charges militaires	397								
Hautes paies, soldes journalières; primes d'engagement et rengagement; majorations coloniales . .	580								
Indemnités ayant le caractère d'indemnités représentatives de dépenses	420								
Indemnités proprement dites, y compris les indemnités particulières aux fonctionnaires ou agents civils des départements militaires	350								

Le total des traitements et indemnités représente une dépense de 14.664 millions de francs.

Il est très malaisé de déterminer avec précision sur quel nombre de fonctionnaires de l'État ce total est réparti.

L'État contribue en effet à rémunérer certains personnels des départements ou des communes; c'est ainsi qu'il prend à sa charge la moitié du traitement des agents de la police parisienne. D'autre part, certains auxiliaires temporaires, les médecins et les architectes des différentes administrations, bien qu'ils émargent au budget de l'État, ne rentrent pas dans la définition du « fonctionnaire » couramment admise. Pour toutes ces raisons, les évaluations précédentes ne renseignent pas exactement sur la somme perçue, à titre de traitements et d'indemnités, par les fonctionnaires dénombrés dans la première partie de cette étude.

3^o Répartition approximative des fonctionnaires par catégories de traitements, d'après le projet de budget.

Les fonctionnaires et agents civils dont le nombre et les traitements figurent dans les documents publiés à l'occasion du budget 1931-1932 (1) ont été classés en sept catégories, d'après leurs traitements moyens calculés en prenant la demi-somme des traitements extrêmes.

Catégorie	I.	—	Traitement moyen inférieur à 12.000 francs.
—	II.	—	compris entre 12.000 et 15.000 francs.
—	III.	—	— 15.000 et 20.000 francs.
—	IV.	—	— 20.000 et 30.000 francs.
—	V.	—	— 30.000 et 45.000 francs.
—	VI.	—	— 45.000 et 60.000 francs.
—	VII.	—	supérieur à 60.000 francs.

A l'aide d'évaluations diverses, on a classé également les fonctionnaires pour lesquels le projet de budget ne donne pas d'indications (10 % du nombre total environ).

Voici la répartition proportionnelle de 10.000 fonctionnaires, très approximative :

Catégorie	I	3.370
—	II	4.476 -
—	III	901
—	IV	800 -
—	V	358
—	VI	69
—	VII	26
		10.000

On voit que 80 % des fonctionnaires auraient un traitement brut inférieur à 15.000 francs. Ce traitement brut subit une retenue de 6 % pour pensions civiles; il est majoré de l'indemnité de résidence et, éventuellement, d'indemnités pour charges de famille, dont on a reproduit les taux.

III — LA STATISTIQUE DES FONCTIONNAIRES DANS QUELQUES PAYS ÉTRANGERS

Allemagne. — Il faut distinguer les fonctionnaires du Reich, ceux des États, et ceux des communes. D'après un mémoire du ministre des Finances du Reich (reproduit dans la *Frankfurter Zeitung* du 22 juin 1924), les services civils du Reich occupaient, au 1^{er} octobre 1923, 1.592.214 personnes, dont près de 400.000 furent licenciées à la fin de 1923 et au début de 1924, en raison de la situation financière.

Le personnel en service au 1^{er} avril 1924 se décomposait comme il est indiqué ci-après :

	Fonctionnaires classes	Employes	Ouvriers	Ensemble
	—	—	—	—
Services administratifs	98.068	27.881	37.428	163.377
Chemins de fer d'Empire	340.103	349	389.932	729.884
Postes et Télégraphes	252.576	3.583	47.065	303.224
	690.747	31.813	473.925	1.196.485

(1) Voir page 97.

D'après le *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1931*, on comptait, en 1929, 163.788 fonctionnaires d'État dans les services administratifs, 713.119 dans les Chemins de fer, 378.198 dans les Postes, soit, en tout, 1.255.105.

Depuis 1924, les effectifs sont restés stationnaires dans les services administratifs, ils ont légèrement déchu dans les Chemins de fer d'Empire, mais ils ont augmenté de 25 % dans l'Administration des Postes, qui occupe plus de deux fois autant d'employés qu'en France.

Le *Statistisches Jahrbuch* donne également la répartition des fonctionnaires des États et des communes à la date du 31 mars 1929 :

	Fonctionnaires classés	Employés	Ouvriers	Ensemble
États.	332.945	49.219	36.359	418.523
Communes	267.220	63.425	118.151	448.796
Associations de communes	35.604	23.444	30.647	89.695
Villes hanséatiques.	27.252	13.032	19.541	59.825
	663.021	149.120	204.698	1.016.839

L'effectif total du personnel civil du Reich, des États et des communes s'élevait donc à 2.271.944 employés en 1929. Le personnel militaire comprenait à cette même date 114.105 hommes (99.191 pour l'armée et 14.914 pour la marine).

En retirant le personnel des Chemins de fer, on arrive à un total de 1.540.000 fonctionnaires allemands de toutes catégories. En France, le nombre des personnes civiles rémunérées par l'État (Chemins de fer non compris), les départements et les communes, ne dépasse pas 800.000. Ces deux effectifs ne sont pas strictement comparables, mais, comme la population de l'Allemagne est supérieure de 50 % à celle de la France, ils indiquent très nettement que le nombre des fonctionnaires est relativement beaucoup plus grand en Allemagne qu'en France.

Quant aux traitements, ils ont subi de telles modifications au cours de ces dernières années, qu'il est extrêmement difficile d'en suivre les variations.

Pendant la période d'inflation qui a suivi la guerre, ils durent être remaniés plusieurs fois. Depuis l'inauguration de la politique de déflation budgétaire en juillet 1930, ils furent réduits à six reprises différentes, directement ou indirectement; on peut estimer que la diminution totale a été en moyenne de 20 %.

D'après le *Statistisches Jahrbuch*, les traitements des fonctionnaires et employés civils et militaires (Chemins de fer et Postes non compris), s'élevaient à 3.734 millions de marks pour l'année financière 1928-1929 : 719 pour le Reich, 1.589 pour les États, 1.287 pour les communes de plus de 5.000 habitants, et 139 pour les villes hanséatiques; les indemnités se montaient à 625 millions de marks. Dans ces chiffres ne figurent pas les salaires des ouvriers d'État : 522 millions de marks en 1928-1929. Les dépenses totales de personnel (Chemins de fer et Postes non compris) s'établissaient donc à 4.880 millions de marks, à répartir entre à peu près 1.150.000 fonctionnaires, ouvriers et employés. La rémunération moyenne représentait environ 25.000 francs de notre monnaie. A la suite des mesures les plus récentes, on peut estimer que cette moyenne a été abaissée aux environs de 20.000 francs.

Le coût de la vie a sensiblement diminué en Allemagne, où il paraît maintenant moins élevé qu'en France. Sur la base de 100 en 1914, l'indice de la dépense d'une famille ouvrière (d'après *Wirtschaft und Statistik*) était de 147 en moyenne en 1930, de 131 en 1931, et de 119 en octobre 1932.

Le pouvoir d'achat des traitements allemands est certainement supérieur à celui des traitements français.

Un article paru dans *Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reich* (1932, 1^{er} fascicule) donne les traitements *actuels* de certains fonctionnaires provinciaux de l'Administration des Contributions directes. On a réduit en francs le traitement moyen des fonctionnaires mariés (indemnité de résidence comprise). On a fait le même calcul pour les fonctionnaires français du même cadre, en retranchant la retenue de 6 % pour pensions civiles, en ajoutant d'une part l'indemnité de résidence dans les villes de 70.000 à 100.000 habitants, d'autre part l'indemnité moyenne de surveillance de la confection des rôles, et l'indemnité moyenne complémentaire du traitement attribuées à ces agents.

*Traitements des fonctionnaires des contributions directes, en France et en Allemagne
(y compris toutes indemnités autres que pour charges de famille).*

FONCTIONNAIRES ALLEMANDS	RÉMUNÉRATION moyenne en francs (1 mark = 6 fr.)	FONCTIONNAIRES FRANÇAIS	RÉMUNÉRATION moyenne en francs
a) Fonctionnaires supérieurs.			
Direktor	61.000	Directeur	56.000
Oberregierungsrat	45.000	Inspecteur principal.	45.000
Regierungsrat.	31.000	Inspecteur.	33.000
Assessor	23.000	Contrôleur principal	35.000
b) Fonctionnaires moyens.			
Steueramtmann	36.000	Contrôleur.	21.000
Obersteuerinspektor.	27.000	Contrôleur adjoint	12.000
Obersteuersekretär	17.000		
Steuerpraktikant	15.000		

Il convient d'ajouter que les indemnités pour charges de famille s'élèvent, en Allemagne, à 120 marks pour les fonctionnaires pères d'un enfant et à 360 marks pour les fonctionnaires pères de deux enfants; les taux français, on l'a vu, sont un peu plus faibles.

Le tableau précédent montre que les fonctionnaires des contributions directes sont actuellement au moins aussi bien rémunérés en Allemagne qu'en France; ils l'étaient beaucoup plus au cours de ces dernières années.

Belgique. — Avant la guerre, le ministère des Finances et des Travaux publics a publié à différentes reprises un « Tableau statistique des fonctionnaires et employés civils de l'État », qui faisait ressortir en 1911 un total de 50.000 agents. Depuis la guerre, on ne possède que trois évaluations du ministère des Finances, dont les deux premières, parues dans le *Bulletin trimestriel du Bureau de la Statistique générale*, se rapportent aux années 1920 et 1928; on les a résumées ci-après :

*Nombre des fonctionnaires et agents civils des administrations de l'État en Belgique,
au 1^{er} janvier 1928.*

ADMINISTRATIONS	ADMINISTRATIONS centrales		SERVICES EXTÉRIEURS		ENSEMBLE		Total	TOTAL au 1 ^{er} janv. 1920
	Perma- nents	Tempo- raires	Perma- nents	Tempo- raires	Perma- nents	Tempo- raires		
Affaires étrangères	329	19	"	"	329	19	348	387
Justice	315	2	4.371	77	4.686	79	4.765	4.843
Intérieur et Hygiène	152	5	793	30	945	35	980	1.072
Sciences et Arts	391	38	5.258	191	5.649	229	5.878	4.779
Finances	834	304	12.923	250	13.757	554	14.311	11.644
Agriculture	138	16	1.107	66	1.245	82	1.327	1.333
Travaux publics	228	12	2.667	169	2.895	181	3.076	3.534
Industrie, Travail et Pré- voyance sociale	423	162	314	5	737	167	904	970
Chemins de fer, etc.	2.694	3	25.575	242	28.269	245	28.514	26.430
Défense nationale	371	43	3.564	1.968	3.935	2.011	5.946	9.603
Colonies	216	29	101	2	317	31	348	373
Totaux	6.091	633	56.673	3.000	62.764	3.633	66.397	"
Totaux au 1 ^{er} janv. 1920.	4.092	2.129	50.033	8.714	54.125	10.843	"	64.968

De 1911 à 1928, on note une augmentation de plus de 30 % du nombre des fonctionnaires. De 1920 à 1928, le nombre des fonctionnaires permanents a augmenté de 7.600 unités, soit de 14 %, mais le nombre des employés temporaires a déchu de 10.800 à 3.600, soit de 66 %; le nombre total des agents de l'État a augmenté de 2 %. Le personnel des services des Finances et des Chemins de fer s'est sensiblement accru, tandis que le personnel civil de la Défense nationale a diminué d'un tiers. On notera que les services judiciaires occupent près de 5.000 personnes pour 8 millions d'habitants. (En France, 14.500 fonctionnaires pour 42 millions d'habitants.)

La troisième évaluation concerne l'ensemble des employés civils et militaires au 1^{er} janvier 1929 : leur nombre est estimé à 104.150, non compris 10.600 congréganistes et 6.000 membres des Cultes.

En 1929, le ministère des Finances a procédé au relevé du nombre et des traitements des employés civils et militaires rétribués par l'État. La répartition du personnel par catégories de traitements apparaît dans le tableau ci-après :

CATÉGORIES DE TRAITEMENTS	AGENTS EN ACTIVITÉ AU 1 ^{er} JUILLET 1929 (1)	
	Nombre	Sommes des traitements bruts en milliers de francs
Moins de 10.000 francs	8.986	73.953
De 10.001 à 15.000 francs	37.500	472.454
De 15.001 à 20.000 francs	27.518	475.571
De 20.001 à 25.000 francs	11.704	263.684
De 25.001 à 30.000 francs	7.542	205.255
De 30.001 à 35.000 francs	2.567	83.861
De 35.001 à 40.000 francs	2.409	90.222
De 40.001 à 45.000 francs	1.685	71.869
De 45.001 à 50.000 francs	1.675	79.727
De 50.001 à 60.000 francs	1.367	75.731
De 60.001 à 70.000 francs	674	44.029
De 70.001 à 80.000 francs	396	29.690
De 80.001 à 90.000 francs	81	6.949
De 90.001 à 100.000 francs	49	4.728
Totaux	104.153	1.977.723

(1) Non compris 16.717 membres du clergé ou congréganistes dont les traitements s'élèvent à 179 millions de francs.

Le traitement moyen s'établit à 19.000 francs. Cette statistique ne sépare malheureusement pas le personnel militaire du personnel civil. En 1920, le traitement moyen du personnel civil était de 5.770 francs; en 1914, il était de 2.265 francs, d'après le tableau statistique déjà cité. Sur la base 100 en 1914, et si l'on suppose que le traitement moyen du personnel civil ne diffère pas du traitement moyen de l'ensemble des fonctionnaires, celui-ci s'établit à 254 en 1920 et à 839 en 1929.

L'indice des prix de détail, sur la base 100 en 1914 (indice non pondéré, 56 articles) était de 871 en juillet 1929; il a constamment diminué depuis, et il est descendu à 725 en mars 1932; à cette même date, l'indice des prix de détails à Paris (13 articles) s'établit à 564; comme, depuis la stabilisation légale, 100 francs belges valent 71 francs français, les deux monnaies étant à la même parité avant la guerre, et les prix de détail étaient peu différents dans les deux pays à cette époque, on voit qu'actuellement les prix apparaissent nettement plus élevés en France qu'en Belgique.

Le traitement brut moyen d'un fonctionnaire belge représente 13.500 francs français, au cours du change, mais une somme certainement supérieure en pouvoir d'achat. Au traitement brut s'ajoute une allocation spéciale, dont le taux a plusieurs fois varié au cours de ces dernières années; il était de 10 % au début de l'année 1932. L'arrêté royal du 27 mars 1932 a supprimé cette allocation pour la période 1^{er} avril 1932-31 décembre 1933, en raison de la baisse des prix de détail. Il semble que les pouvoirs d'achat des traitements soient peu différents en France et en Belgique.

Les traitements fixés par arrêté royal ont été publiés par administration dans une brochure intitulée : *Coordination des barèmes des départements ministériels*. Il apparaît que les traitements bruts sont à peu près les mêmes en France et en Belgique pour les emplois les plus faiblement rémunérés; le traitement brut moyen d'un garçon de bureau, en Belgique, s'élève à 15.000 francs belges, soit 10.000 francs français; il est en France de 10.250 francs.

Au contraire, les fonctionnaires supérieurs ont des traitements plus faibles en Belgique qu'en France; le traitement moyen d'un secrétaire général, au sommet de la hiérarchie administrative, est de 85.000 francs belges, soit 60.000 francs français; le traitement moyen d'un directeur de ministère est en France de 112.500 francs. Avant la guerre, on enregistrait déjà une différence du même ordre pour ces catégories d'emplois.

États-Unis. — On doit distinguer les services fédéraux, ceux des États, ceux des « counties » (1) et ceux des municipalités.

Voici l'effectif du *Federal executive Civil Service* à diverses époques depuis 1911 (2) :

1911	370.000	1929	588.000
1918	900.000	1931	606.000
1924	555.000		

Pendant la guerre, on avait dû recruter un grand nombre de fonctionnaires,

(1) Collectivités de droit public intermédiaires entre les États et les municipalités, et d'importance très variable.

(2) *Statistical abstract of the United States*.

mais beaucoup furent licenciés entre 1919 et 1924; depuis 1924, le nombre des employés du Civil Service est en progression constante.

Les chiffres ci-dessus sont comparables entre eux, mais ils ne comprennent pas la totalité des services civils. D'après une statistique parue dans le *New-York Times* du 31 janvier 1932, on comptait à cette date 732.460 fonctionnaires civils payés par le Budget fédéral, et recevant 1.056 millions de dollars au titre des traitements et indemnités. Le professeur W. E. Mosher, de l'Université de Syracuse (1) estime que l'on comptait, en 1927, 850.000 fonctionnaires fédéraux, civils ou militaires; 150.000 fonctionnaires des États, 140.000 fonctionnaires des « Counties », 530.000 fonctionnaires des municipalités, et plus d'un million de fonctionnaires de l'enseignement, qui ont fait l'objet d'une évaluation spéciale. A cette époque, 2.700.000 personnes étaient payées aux États-Unis, à titre permanent, sur un budget public; en outre, on comptait plus de 900.000 agents employés à titre temporaire; les traitements et indemnités de tous ces fonctionnaires s'élevaient à 3.900 millions de dollars, dont 1.200 millions pour les services fédéraux.

Converti en francs, au cours de 25 fr. 25 le dollar, le traitement moyen d'un fonctionnaire fédéral, civil ou militaire, s'établirait à 35.500 francs en 1927, d'après le professeur Mosher; le traitement moyen d'un fonctionnaire fédéral civil s'élèverait en 1932 à 37.000 francs (indemnités comprises), d'après le *New-York Times*.

Bien que le coût de la vie soit sensiblement plus élevé aux États-Unis qu'en France (l'indice du *Bureau of Labor Statistics*, sur la base 100 en 1913, s'élevait à 136 en juillet 1932), il est certain que le pouvoir d'achat des traitements américains est nettement supérieur à celui des traitements français, même après la mise en vigueur de l'« Act » du 28 juin 1932, qui prévoit une diminution de 8 % des traitements inférieurs à 10.000 dollars, et de 10 % des traitements supérieurs.

Grande-Bretagne. — a) *Nombre des fonctionnaires.* — Un tableau présenté tous les trimestres au Parlement et dressé d'après les rapports centralisés par le Trésor, fait connaître le nombre des fonctionnaires civils de l'État (abstraction faite de tous ceux qui sont rémunérés sur les budgets régionaux et locaux), ainsi que leur répartition entre les diverses administrations. Le personnel industriel est complètement exclu du tableau, ainsi que le personnel de certains services se rattachant aux départements de la Guerre (5.500 employés en octobre 1931), de l'Air (3.000 employés), du Travail (700 employés), ou particuliers à l'Irlande (5.000 employés).

Ce document a changé plusieurs fois de forme depuis la fin de la guerre; pourtant, il comprend toujours à peu près les mêmes catégories de personnel : les modifications introduites en 1928 dans l'établissement de la statistique portaient sur moins de 1.000 fonctionnaires; il ne donne plus la distinction entre employés permanents et employés temporaires.

On a résumé dans le tableau ci-après les principales données contenues dans les états parus depuis 1921.

(1) *Extent, Costs, and significance of Public Employment in the United States.*

Nombre des fonctionnaires civils de l'État en Grande-Bretagne.

ADMINISTRATIONS	1 ^{er} SEPTEMBRE 1921			1 ^{er} JANVIER 1927			1 ^{er} JANV.	1 ^{er} OCT.
	Perma-nents	Tempo-raires	Totaux	Perma-nents	Tempo-raires	Totaux	1929	1931
Postes.	190.844	18.945	209.589	182.194	5.886	188.080	193.046	198.466
Revenu Intérieur.	12.720	8.995	21.715	15.674	4.104	19.778	20.645	22.427
Douanes et accises.	10.857	1.649	12.506	10.938	499	11.437	11.780	11.612
Amirauté.	6.203	4.636	10.839	6.522	1.646	8.168	7.729	7.431
Guerre.	2.633	4.392	7.025	2.466	1.911	4.377	3.878	3.851
Ministère de l'Air.	834	1.239	2.073	1.425	428	1.853	1.685	1.744
Travail.	6.399	18.642	25.041	7.731	8.443	16.174	17.498	25.512
Board of Trade.	2.193	2.900	5.093	3.521	1.484	5.005	4.458	4.408
Agriculture et Pêches.	2.121	1.315	3.436	2.053	528	2.581	2.326	2.745
Santé publique.	2.962	2.703	5.665	3.799	1.366	5.165	5.744	6.503
Pensions.	433	25.323	25.756	2.042	7.686	9.728	6.715	5.072
Totaux.	258.886	106.108	364.994	257.998	40.317	298.315	302.140	318.864
(Y compris les adminis-trations non mentionnées ci-dessus).								
Dont, femmes.	60.123	42.388	102.511	60.910	11.625	72.535	76.647	80.022

Ce tableau montre quel a été le mouvement du nombre des fonctionnaires en Angleterre depuis 1921. Un grand nombre d'emplois temporaires avaient été créés au lendemain de la guerre, surtout dans les administrations des Postes, du Travail et des Pensions. A partir de 1922, beaucoup d'entre eux furent supprimés : de 1921 à 1927, le nombre des employés permanents n'a pas varié, tandis que le nombre des employés temporaires a diminué de 106.000 à 40.000. Depuis 1927, le nombre des fonctionnaires de l'État est en progression constante, passant de 298.000 au 1^{er} janvier 1927 à 319.000 au 1^{er} octobre 1931, soit un accroissement relatif de 7 % presque entièrement imputable aux administrations des Postes et du Travail, dont les services s'étendent sans cesse.

Ces variations sont très analogues à celles que l'on a pu observer en France : recrutement massif d'auxiliaires après la guerre, suppressions d'emplois après 1921, augmentation sensible du nombre des fonctionnaires au cours des quatre ou cinq dernières années.

Il semble très difficile de comparer aux nombres inscrits dans le tableau précédent, les effectifs des catégories analogues des fonctionnaires français, la structure administrative des deux pays étant trop différente. On rapprochera simplement les nombres des fonctionnaires des Postes, Télégraphes et Téléphones, dans les deux pays : 198.500 pour 46 millions d'habitants en Grande-Bretagne (soit 1 par 232 habitants), et 170.000 environ pour 41,8 millions d'habitants en France (soit 1 par 246 habitants). On remarquera l'effectif relativement élevé des services du Travail et de la Santé publique (32.000 fonctionnaires), qui occupent en France 6.000 personnes.

b) *Traitements* (1). — Les fonctionnaires du Civil Service sont rémunérés suivant une échelle mobile. Au traitement de base s'ajoute une indemnité de vie chère (bonus), qui est révisée le 1^{er} mars et le 1^{er} septembre de chaque année; cette indemnité est calculée d'après la moyenne des indices officiels

(1) « Civil Estimates ».

du coût de la vie du semestre précédant la revision. Pour un salaire annuel égal ou inférieur à 91 l. 5 s., elle représente un accroissement de traitement équivalent à l'accroissement du coût de la vie depuis 1914 (55 % pour le 1^{er} trimestre 1931). Le taux de l'indemnité décroît quand le traitement s'élève, sans que la somme de l'indemnité et du traitement brut puisse excéder 2.000 livres sterling. Les fonctionnaires dont le traitement est égal ou supérieur à 2.000 livres sterling ne perçoivent pas d'indemnité de vie chère. Le tableau ci-dessous donne, pour quelques traitements, le taux de l'indemnité en 1931 :

TRAITEMENT BRUT en livres sterling	TAUX DE L'INDEMNITE de cherté de vie en % du traitement
100	52
200	39
300	32
500	27
1.000	16
1.500	10
1.750	9

On a reproduit ci-après les traitements bruts en 1931 de certains fonctionnaires du ministère du Travail. A la tête de cette administration se trouvent un « Permanent Secretary » et un « Deputy Secretary », dont les traitements respectifs sont de 3.000 et 2.200 livres sterling.

Le service de la main-d'œuvre (« Employment and training Department ») occupe un personnel de bureau composé comme suit :

2	Principal assistant secretary, dont le traitement brut varie de 1.200 à 1.500 livres sterling.	
4	Assistant secretary :	
	Pour les hommes	{ 1.000 à 1.200 liv. st.
	Pour les femmes	{ 850 à 1.000 —
8	Principal.	700 à 900 —
5	Assistant principal.	200 à 500 —
11	Staff clerks :	
	Pour les hommes	{ 400 à 500 —
	Pour les femmes	{ 300 à 400 —
1	Staff clerk, degré supérieur.	500 à 650 —
37	Clerks :	
	Pour les hommes	{ 60 à 250 —
	Pour les femmes	{ 60 à 180 —
16	Clerks, degré supérieur.	300 à 400 —

Ce personnel correspond à peu près à notre personnel de directeur, sous-directeur, chefs et sous-chefs de bureau, rédacteurs, commis et expéditionnaires des Administrations centrales.

Les sténo-dactylographes reçoivent un salaire variant de 28 à 46 shillings par semaine. Les garçons de bureau (messengers) titulaires ont un traitement variant de 90 à 130 livres sterling. Les garçons auxiliaires sont payés de 29 à 34 shillings par semaine.

Lors de la crise financière de septembre 1931, tous les traitements et salaires ont été réduits de 5 à 10 %.

A partir de cette date, la somme du traitement brut et de l'indemnité de vie chère ne doit pas excéder 1.800 livres sterling. Les fonctionnaires dont le traite-

ment est égal ou supérieur à 1.800 livres sterling ne perçoivent pas d'indemnité de vie chère.

Le cours de la livre sterling a subi de nombreuses fluctuations en 1932, entre les cours extrêmes de 82 francs et 96 francs, sans que le coût de la vie ait sensiblement varié en Angleterre. Sur la base 100 en 1914, l'indice de la dépense d'une famille ouvrière de quatre personnes s'établit aux environs de 145; mais l'indice-or (calculé d'après le cours du change à Paris), qui était de 161 en octobre 1931, est descendu à 96 en octobre 1932. Le coût de la vie est certainement moins élevé à l'heure actuelle en Angleterre qu'en France. Le pouvoir d'achat des traitements anglais, même après les diminutions récentes, paraît nettement supérieur à celui des traitements français, à tous les degrés de la hiérarchie administrative. A titre d'indication, on a converti en monnaie française (au cours de 90 francs la livre sterling) les traitements actuels de quelques-uns des fonctionnaires dont il a été question ci-dessus, en comprenant l'indemnité de vie chère; on a reproduit en regard les traitements moyens nets du personnel de bureau des administrations centrales françaises (traitement brut — retenue de 6 % pour pensions civiles + indemnité de résidence).

Fonctionnaires anglais		Fonctionnaires français	
Permanent secretary	236.000	Directeur général.	120.000
Deputy secretary	178.000	Directeur	108.000
Principal assistant secretary. .	126.000	Sous-directeur	70.500
Assistant secretary.	104.000	Chef de bureau	51.500
Principal	80.000	Sous-chef de bureau	38.000
Staff clerks	44.500	Rédacteur principal	27.000
Clerks, degré supérieur	39.000	Rédacteur	18.500
Clerks.	20.000	Commis	18.000
Messengers (garçons de bureau).	13.500	Garçon de bureau	12.000

Il faut se garder d'établir une correspondance rigoureuse entre les fonctions dans les deux pays, mais la comparaison d'ensemble n'en est pas moins significative.

Japon. — Le nombre des fonctionnaires et les dépenses pour les services publics croissent très rapidement (1). Le personnel du Gouvernement central, des préfectures et des communes comprenait 201.000 fonctionnaires en 1890 et 430.000 en 1910.

On comptait, à la fin de 1920, 308.300 fonctionnaires et employés civils payés par le Trésor; ce nombre s'est élevé à 328.500 en 1922, à 338.500 en 1925 et à 475.700 en 1929; l'augmentation relative est de 54 % au cours de cette période de neuf ans.

Quant aux fonctionnaires locaux, on en comptait 315.000 en 1920, 332.500 en 1922, 356.800 en 1924 et 382.400 en 1928 (dont 11.300 pour les préfectures, 38.700 pour les municipalités et 332.400 pour les communes); l'augmentation relative est de 22 % en huit ans.

Le nombre total des fonctionnaires s'élevait donc à 860.000 environ en 1929, au lieu de 200.000 en 1890; pendant cette période de quarante ans, la population du Japon est passée de 40 millions à 65 millions d'habitants. Il y a actuellement

(1) Résumé statistique de l'Empire du Japon.

1 fonctionnaire pour 76 habitants, au lieu de 1 fonctionnaire pour 200 habitants en 1890.

Les dépenses pour la rémunération des fonctionnaires de l'État s'élevaient à 180 millions de yens en 1920 et à 345 millions de yens en 1929. Quant aux dépenses pour le personnel des préfectures, des municipalités et des communes, elles s'établissaient à 42 millions de yens en 1920 et à 70 millions de yens en 1928.

Les fonctionnaires de l'État sont répartis en quatre catégories :

1^o Les fonctionnaires supérieurs dits chokn-nin dont le traitement annuel moyen était de 5.890 yens en 1920 et 5.950 yens en 1929;

2^o Les fonctionnaires supérieurs dits so-nin, dont le traitement annuel moyen était de 2.455 yens en 1920 et de 2.924 yens en 1929;

3^o Les fonctionnaires subalternes dits han-nin, dont le traitement annuel moyen était de 815 yens en 1920 et de 973 yens en 1929;

4^o Les employés dits yatoi, dont le traitement annuel moyen était de 346 yens en 1920 et de 534 yens en 1929.

Comme dans la plupart des pays, ce sont les traitements les plus bas qui ont subi la plus forte augmentation relative. Pour l'ensemble des fonctionnaires de l'État, le traitement moyen est passé de 583 yens en 1920 à 726 yens (soit 25 % en plus) en 1929.

Jusqu'au mois de novembre 1931, le cours du yen à Paris oscillait autour de 12 fr. 75, mais, par suite de l'abandon par le Japon de l'étalon-or, le yen a perdu environ 25 % de sa valeur par rapport au franc.

Italie (1). — Le mouvement du nombre des fonctionnaires, depuis le 1^{er} juillet 1923, a été le suivant :

1 ^{er} juillet 1923	509.145
1 ^{er} janvier 1924	488.058
1 ^{er} janvier 1925	501.155
1 ^{er} janvier 1926	496.950
1 ^{er} janvier 1927	497.909
1 ^{er} janvier 1928	506.652
1 ^{er} janvier 1929	500.548
1 ^{er} janvier 1930	500.350
1 ^{er} janvier 1931	525.100
1 ^{er} juillet 1931	518.309
1 ^{er} janvier 1932	638.384

Les nombres ci-dessus ne sont pas absolument comparables; ils ne se rapportent pas exactement chaque année aux mêmes catégories de personnel. Les employés du service téléphonique passés à l'industrie privée ne figurent plus dans la statistique depuis le 1^{er} janvier 1926. A partir du 1^{er} janvier 1932, on a compris plus de 50.000 fonctionnaires dont on ne tenait pas compte dans les relevés précédents : ceux des provinces appartenant avant la guerre à l'Autriche-Hongrie, ceux qui sont en service dans les colonies, et certains personnels de l'enseignement élémentaire payés auparavant sur des budgets locaux. Abs-

(1) *Gazetta ufficiale del Regno d'Italia*, numéro du 14 avril 1932 : « Situation numérique du personnel civil et militaire de l'État, et dépenses correspondantes au 1^{er} janvier 1932. » — Cette statistique a été résumée par M. F. A. Repaci, dans le numéro de mai-juin 1932 de la *Riforma Sociale*.

traction faite de ces trois groupes, on comptait 586.870 fonctionnaires civils et militaires au 1^{er} janvier 1932, soit près de 12 % de plus qu'un an auparavant.

Les fonctionnaires compris dans la statistique au 1^{er} janvier 1932 se répartissent comme suit :

Personnel civil.	384.438
Personnel militaire (1)	164.765
Personnel ouvrier	67.477
Personnel en service dans les colonies	21.704
Total	638.384

Les dépenses de personnel de l'État italien s'élevaient à 4.859 millions de liras pour les fonctionnaires compris dans le relevé de 1923; pour des catégories de fonctionnaires légèrement différentes, elles s'élevaient à 6.492 millions de liras en 1932, soit près de 30 % en plus; pour l'ensemble des fonctionnaires, elles s'élevaient à 7.135 millions de liras en 1932.

La rémunération annuelle d'un fonctionnaire civil s'établit à 12.905 liras (2) en 1932 et la rémunération moyenne annuelle d'un ouvrier d'État à 6.423 liras.

Les fonctionnaires sont classés en quatre groupes : A. B. C et subalterne, suivant les conditions d'admission à l'emploi qu'ils occupent. On trouvera ci-dessous la rémunération annuelle moyenne des fonctionnaires de chaque groupe dans diverses administrations, en liras.

CATÉGORIES	GROUPE A	GROUPE B	GROUPE C	GROUPE subalterne	Ensemble
Personnel civil, administratif et technique	24.001	12.528	12.742	8.534	15.456
Enseignement supérieur	36.201	"	"	"	36.201
Enseignement moyen	19.210	15.751	"	"	18.574
Enseignement élémentaire	"	"	9.939	"	9.939
Magistrature civile	25.298	17.478	7.866	"	20.114

Toutes ces moyennes comprennent le traitement brut et les diverses indemnités complémentaires (cherté de vie, pour charges de famille, etc.....). qui représentent pour l'ensemble du personnel civil 23 % du traitement brut environ.

Sur la base 100 en 1914, l'indice de la dépense d'une famille ouvrière, calculé par l'Office municipal de Milan, s'établissait à 475 pour le 1^{er} trimestre 1932. On a calculé la variation du traitement réel de certaines catégories de fonctionnaires depuis 1914; pour l'ensemble des groupes A et B, le traitement réel moyen est 8 % plus élevé qu'en 1914 (10,5 % plus élevé pour le personnel militaire, 11 % plus élevé pour le personnel de magistrature, 18 % plus élevé pour le personnel enseignant, 9 % moins élevé pour les autres personnels civils); pour le groupe C, le traitement réel moyen est 9 % moins élevé qu'en 1914; pour le personnel subalterne, il est 13 % plus élevé.

Suède. — L'Administration du Travail et de la Prévoyance sociale a fait une enquête sur la situation du personnel (fonctionnaires et ouvriers) de l'État, des Conseils généraux et des communes en 1927.

(1) Armée, police, services pénitentiaires, etc.....

(2) Cours moyen de la lire à Paris : 1 fr. 30.

Elle a recueilli des renseignements complémentaires pour les années 1928 et 1929. Mais cette enquête ne s'appliquait ni à tous les fonctionnaires, ni à tous les ouvriers, ni à toutes les communes; elle ne concernait que les fonctionnaires subalternes, et pour les ouvriers, elle était limitée à certains services. Sur la base de ces renseignements, l'Administration a cherché à donner un tableau de l'ensemble des fonctionnaires et des ouvriers des services publics.

Nombre des agents des services publics en Suède en 1927.

État .	{	Fonctionnaires	79.982	} 104.909
		Ouvriers	24.927	
Conseils généraux			10.141	
Communes			71.457	
Caisses du clergé.			2.400	
Directions de la voirie			20.000	
Ensemble, en 1927			208.907	
Estimations . . .	{	Pour 1928	212.000	
		Pour 1929	215.000	

Le nombre total des agents des services publics aurait donc augmenté de 3 % de 1927 à 1929.

Le montant des traitements des fonctionnaires et ouvriers de l'État, des Conseils généraux et des communes s'élevait à 746 millions de couronnes en 1927, 754 millions de couronnes en 1928, et 761 millions de couronnes en 1929, ce qui représente un traitement moyen de 3.570 couronnes pour l'ensemble des employés (4.240 couronnes pour un fonctionnaire de l'État, 2.710 couronnes pour un ouvrier de l'État, 3.570 couronnes pour un employé des communes).

Jusqu'au mois d'août 1931, le cours moyen de la couronne à Paris s'établissait à 6 fr. 80; par suite de l'abandon par la Suède de l'étalon-or, ce cours était descendu à 4 fr. 95 au mois de décembre 1931. Cette perturbation monétaire n'a pas eu d'influence sur le coût de la vie en Suède, dont l'indice calculé sur la base 100 en 1914 (indice de la dépense d'une famille ouvrière) est resté voisin de 160; le pouvoir d'achat des traitements n'a donc pas varié : il est certainement supérieur à celui des traitements français.

Une enquête spéciale a été entreprise pour déterminer le salaire horaire moyen des ouvriers des services publics (Chemins de fer de l'État, P. T. T., armée, marine, etc.....); ce salaire s'établissait en 1927 à 1,34 couronne pour les manœuvres ordinaires, 1,51 couronne pour les manœuvres spécialisés, et 1,58 couronne pour les ouvriers professionnels. Ces taux de salaire sont supérieurs d'environ 13 % à ceux qui sont pratiqués pour les mêmes catégories des travailleurs dans l'industrie privée.

Suisse (1). — Le nombre des fonctionnaires fédéraux est passé de 34.256 en 1920 à 29.411 en 1930, ce qui représente une diminution relative de 14 %. En 1930, la répartition des fonctionnaires entre les diverses administrations s'établissait comme suit :

(1) Annuaire statistique.

Administration générale	120
Département politique	506
— de l'intérieur	733
Justice et police	200
Département militaire	2.428
Finances et douanes	3.409
Économie publique.	441
P. T. T.	21.541
Divers	33
Total	<u>29.411</u>

On remarquera le nombre relativement élevé des fonctionnaires des Postes (plus de 21.000 pour une population de 4 millions d'habitants, alors qu'on en compte en France environ 170.000 pour une population plus de dix fois aussi nombreuse). La diminution du nombre des fonctionnaires depuis la fin de la guerre est due surtout au département militaire, dont l'effectif a été réduit de plus de 50 %. La statistique ci-dessus fait abstraction du personnel des chemins de fer fédéraux, de la Régie, des Alcools, et des Établissements en régie du département militaire. Les Chemins de fer fédéraux occupaient 39.410 employés en 1920 et 34.305 en 1930, soit 13 % en moins,

Le corps enseignant (dont les membres ne sont pas payés sur le budget fédéral) comprenait en 1930, 25.485 membres, soit 1 pour 165 habitants (16.484 pour les écoles primaires, 5.212 pour les écoles secondaires moyennes, 2.754 pour l'enseignement technique et 1.035 pour les Universités). On a vu qu'en France tous les services relevant de l'enseignement public occupaient ensemble 160.000 fonctionnaires environ, soit 1 pour 262 habitants.

Les dépenses totales de l'État pour le personnel fédéral (29.411 agents), s'élevaient en 1930 à 196,4 millions de francs suisses, dont 162, 2 millions de francs au titre des traitements et indemnités.

La rémunération annuelle moyenne d'un fonctionnaire s'établissait donc à 5.514 francs suisses, soit environ 27.000 francs français. En 1919, cette moyenne n'était que de 4.787 francs (159 millions de francs pour 33.225 fonctionnaires). L'augmentation relative du traitement moyen ressort donc à 15 % environ au cours de la période 1919-1930.

En 1931, l'indice du coût de la vie (1) sur la base 100 en 1914 s'établissait aux environs de 150; il a diminué de plusieurs points en 1932 : il valait 144 au mois de janvier et 136 au mois de septembre.

Le Conseil National et le Conseil des États viennent de décider de réduire tous les traitements de 7,5 % jusqu'au 31 décembre 1934. Cette mesure aura pour effet de fixer le traitement moyen (indemnités comprises) à 25.000 francs français environ.

Bien que le coût de vie reste plus élevé en Suisse qu'en France, il apparaît que dans l'ensemble le pouvoir d'achat des traitements suisses est sensiblement supérieur à celui des traitements français.

Tchécoslovaquie (2). — Le premier recensement des employés d'État a été fait le 30 juin 1924 : leur nombre s'élevait alors à 342.879, 10 % des postes devant être supprimés pendant la seconde moitié de l'année 1924.

(1) Informations de statistique sociale.

(2) Aperçu statistique de la République tchécoslovaque.

Les dernières données dont on dispose se rapportent au 1^{er} janvier 1926; on comptait à cette date 345.189 employés d'État, dont 108.883 pour les administrations publiques civiles et militaires et 236.306 pour les exploitations publiques (chemins de fer de l'État, Postes, etc...). Certaines catégories d'ouvriers (33.000 environ), qui avaient été omises en 1924, sont comprises dans ce dernier relevé. Le nombre total des employés d'État a donc diminué de 30.000 unités environ de 1924 à 1926.

Voici la répartition des fonctionnaires entre les différents services au 1^{er} juillet 1926 :

Administrations publiques .	{	Employés permanents	35.865
		Sous-employés et agents subalternes . . .	20.773
		Personnel auxiliaire	9.509
		Ouvriers	5.895
		Employés à contrat	6.421
		Ensemble	78.463
Exploitations publiques. . .	{	Chemins de fer de l'État	169.364
		Postes	36.066
		Autres services	30.876
		Ensemble	236.306
		(dont 86.000 ouvriers).	
		Armée (officiers et sous-officiers)	18.784
		Gendarmerie (officiers et sous-officiers)	11.936
		Total général	345.189

Les chemins de fer de l'État représentent presque tout le réseau ferroviaire de la République tchécoslovaque. Les chiffres précités ne comprennent pas le corps enseignant des écoles primaires, qui a fait l'objet d'un recensement général spécial le 30 juin 1924; on comptait alors 48.300 instituteurs et institutrices.

Si l'on fait abstraction des chemins de fer, de la Poste, des instituteurs, de l'armée et de la police, on arrive à un total de 109.000 fonctionnaires de l'État pour la Tchécoslovaquie, et de 300.000 pour la France. Ces nombres ne sont pas absolument comparables, car ils ne se rapportent certainement pas exactement aux mêmes administrations, mais il est intéressant de constater qu'ils sont à très peu près proportionnels à la population des deux pays (14.700.000 habitants en Tchécoslovaquie, 41.800.000 en France).

On a procédé en 1926 à la revision générale des traitements des employés d'État. Voici, pour certaines catégories de fonctionnaires, le traitement en couronnes (1) d'un agent marié, père d'un enfant et résidant à Prague.

CATÉGORIES DE FONCTIONNAIRES		TRAITEMENT depuis la réforme de 1926	INDICE DU TRAITEMENT (Base 100 en 1914)
Employé enrôlé	Groupe 3 a	47.400	389
	— 4 a	37.800	459
	— 5 b	29.100	454
	— 6 b	22.800	458
	— 7 c	19.200	480
	— 7 b	17.400	551
	— 7 a	15.600	672
Agent subalterne	Degré supérieur	10.056	647
	Premier degré	11.700	839
Agent de bureau	Degré supérieur	18.942	677
	Premier degré	11.700	807

(1) Cours moyen de la couronne à Paris : 0 fr. 75.

Comme en France, l'accroissement relatif des traitements varie généralement en raison inverse des traitements.

L'indice du coût de la vie en Tchécoslovaquie (indice de la dépense d'une famille ouvrière) sur la base 100 en 1914, s'est établi entre 720 et 750 au cours des années 1929 et 1930; en 1931, le mode de calcul de l'indice a été changé : sa valeur moyenne est 715. On remarquera que seules les catégories inférieures des agents de bureau et des agents subalternes bénéficient d'un traitement dont l'indice, sur la base de 100 en 1914, soit supérieur à 700. C'est pourquoi la question de la diminution des traitements vient de provoquer une crise politique prolongée les partis qui composent la majorité gouvernementale se sont mis d'accord pour épargner complètement les traitements bruts inférieurs à 9.000 couronnes, et appliquer un barème progressif de réduction (5, 8 et 10 %) aux traitements plus élevés. Le Parlement a ratifié cet accord dans sa séance du 20 décembre 1932. Le projet initial du ministre des Finances prévoyait une baisse uniforme de 10 %.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

L'analyse précédente des documents se rapportant aux effectifs et aux traitements des fonctionnaires en divers pays montre toutes les difficultés d'une comparaison internationale. La diversité de ces documents, la grande variété de leur contenu, le fait qu'ils ne font généralement pas l'objet de publications périodiques, rendent tout rapprochement très incertain. On s'efforcera simplement de dégager les tendances caractéristiques de l'évolution du nombre et des traitements des agents de l'État en France et dans quelques pays, depuis la fin de la guerre.

1^o *Nombre des fonctionnaires.* — En 1911, M. Lucien March estimait que, relativement à la population « bien que la France comptât beaucoup de fonctionnaires, certains pays en comptaient autant, et d'autres davantage ». Cette constatation reste vraie. On a montré qu'il y avait en Allemagne deux fois autant de fonctionnaires qu'en France, pour une population moitié plus nombreuse. On a vu que les effectifs de certaines catégories d'employés étaient relativement plus faibles en France qu'en Suisse et en Angleterre, et que les agents de l'État étaient relativement aussi nombreux en Tchécoslovaquie qu'en France. Les variations d'effectifs appellent des constatations analogues.

Après les réductions sensibles opérées vers 1920-1925 dans les services nés de la guerre, le personnel des services publics s'accroît de nouveau depuis plusieurs années; mais c'est là un phénomène absolument général : on enregistre une augmentation de 3 % en France de 1927 à 1931; de 4 % en Allemagne de 1924 à 1929; de 2 % en Belgique de 1920 à 1928; de plus de 30 % aux États-Unis de 1924 à 1931; de 6 % en Angleterre de 1927 à 1931; de 17 % en Italie de 1926 à 1932; de plus de 50 % au Japon de 1920 à 1929. En France, en Allemagne, en Angleterre, aux États-Unis, une fraction importante de ces pourcentages est due au développement du service des Postes.

L'augmentation du nombre des fonctionnaires paraît absolument indépendante des constitutions et de la forme des gouvernements.

2^o *Traitements des fonctionnaires.* — Pour apprécier la situation actuelle,

on n'oubliera pas que les traitements pratiqués en France n'ont été mis en vigueur que le 1^{er} octobre 1930; depuis la fin de la guerre et jusqu'à cette date, ils n'ont pas été en harmonie avec le coût de la vie, malgré les relèvements successifs dont ils furent l'objet; d'après les échelles fixées par la Commission Martin (1^{er} août 1926), les différentes catégories de fonctionnaires bénéficiaient d'un traitement brut compris entre trois et quatre fois le traitement de 1914, et dépassant rarement quatre fois le traitement d'avant-guerre en tenant compte de l'indemnité de résidence : l'indice du coût de la vie sur la base 100 en 1914 s'établissait alors à 540 à Paris, et il était plus élevé encore dans certaines villes de province.

Dans la plupart des pays étrangers, l'évolution a été tout autre. Les traitements y furent généralement beaucoup mieux adaptés qu'en France au pouvoir d'achat de la monnaie. En Angleterre même, l'adoption du principe de l'échelle mobile les a toujours maintenus en rapport avec le coût de la vie, au moins pour ce qui est des petits emplois.

Pour alléger les charges budgétaires, un grand nombre de gouvernements (en Allemagne, Angleterre, Italie, Pologne, Suisse, Tchécoslovaquie, États-Unis, Japon, etc...), viennent d'opérer une réduction des traitements variant généralement de 5 à 10 % et atteignant 20 % en Allemagne.

Après ces diminutions, la situation des traitements à l'étranger est approximativement la suivante : aux États-Unis, ils sont à peu près doubles des traitements français en valeur absolue, et sensiblement plus élevés en pouvoir d'achat; en Angleterre, en Suède et en Suisse, leur pouvoir d'achat est nettement supérieur à celui des traitements français, pour toutes les catégories d'emplois. En Allemagne, les fonctionnaires sont au moins aussi bien rémunérés qu'en France. Les traitements réels paraissent peu différents en France et en Belgique; en Italie, ils sont en moyenne 10 % plus élevés qu'en 1914. Dans l'ensemble, les traitements français, après avoir été relativement très faibles pendant de longues années, paraissent encore actuellement inférieurs ou au plus égaux à ceux qui sont pratiqués aux États-Unis et dans la plupart des grands pays européens.

Raymond RIVET.

DISCUSSION

M. le Président remercie M. Rivet de son intéressante communication qui présente un caractère d'actualité très net et ouvre la discussion.

M. le Dr R. Sorel rappelle que M. Jules Fleury, secrétaire perpétuel de la Société d'Économie politique, était venu au Havre, il y a quelques trente-cinq ans, au nom de la Société Turgot, faire une conférence sur le fonctionnarisme. Il nous a déclaré qu'il ne fallait pas nous plaindre du nombre des fonctionnaires, mais des nombreuses fonctions dont on chargeait l'État. Qui dit fonction dit fonctionnaires. Les mêmes gens qui déplorent les impôts que le percepteur leur réclame sont les premiers à réclamer vivement la protection de l'État pour des faits qui les intéressent, sans que l'intérêt général

soit en cause. Il est juste de remarquer d'après le travail de M. Rivet que l'augmentation du nombre des fonctionnaires et de leur rémunération s'est produit dans toutes les nations citées par notre collègue, mais le mal des autres ne peut être le remède au nôtre.

La rémunération des fonctionnaires est dépendante de la loi de l'offre et de la demande. Si pour une place, même modeste, se présentent de nombreux candidats pourvus de titres de docteur en droit, en médecine, d'ingénieur, etc., et si ces candidats se contentent de bas salaires, l'État n'a aucune raison de les augmenter. Mais, d'autre part, si les hauts fonctionnaires quittent leur poste pour accepter dans les affaires privées une rémunération beaucoup plus élevée, l'État peut avoir intérêt pour les retenir à leur offrir une forte augmentation. Les hommes de haute valeur sont rares et il semble juste de faire des sacrifices pour les conserver.

Dans l'intérêt général, il est désirable que les gens doués comptent plus sur leur énergie que sur l'appui de l'État, mais c'est hélas la tendance contraire qui se manifeste.

M^{lle} Benoit signale qu'à son avis la moyenne de \$ 1.500 indiquée comme salaire moyen des fonctionnaires aux États-Unis ne donne pas à ces derniers un pouvoir d'achat supérieur à celui des fonctionnaires français.

M. Rey donne diverses indications relatives aux raisons de l'augmentation des fonctionnaires.

M. le Président remercie les collègues qui ont pris part à la discussion et tenant compte des judicieuses observations présentées, il montre l'intérêt qu'il y aurait pour les divers pays à discriminer le nombre de fonctionnaires qui sont chargés du service rentrant dans les attributions normales de l'État ou des collectivités et le nombre de ceux, employés dans les entreprises, pour lesquelles l'État, les départements ou les communes se substituent (abusivement parfois) aux entreprises privées. Il y aurait aussi intérêt à connaître pour les divers États, les dépenses budgétaires de personnel concernant d'une part les services de défense nationale et d'autre part les dépenses de plus en plus élevées que les nations consacrent au développement culturel et social.
