

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

JSFS

Vie de la Société

Journal de la société statistique de Paris, tome 55 (1914), p. 1-11

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1914__55__1_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/>

JOURNAL

DE LA

SOCIÉTÉ DE STATISTIQUE DE PARIS

N° 1. — JANVIER 1914

I

PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU 17 DÉCEMBRE 1913

SOMMAIRE. — Adoption du procès-verbal de la séance du 19 novembre 1913 — Élections — Nécrologie : M. Théophile Ducrocq. — Election de M. Raphaël-Georges Lévy à l'Institut de France. — Présentation de trois membres titulaires. — Pourparlers engagés au sujet du transfert de la bibliothèque. — Correspondance et présentation d'ouvrages par M. le Secrétaire général — Communication de M. Lucien March sur la statistique des fonctionnaires — Discussion : MM Alfred Neymarck, Meuriot, Cadoux, Lefas, Watelet.

La séance est ouverte à 21 heures sous la présidence de M. G. CADOUX, président, qui met aux voix le procès-verbal de la séance du 19 novembre 1913. Ce procès-verbal est adopté sans observations.

M. le Président souhaite la bienvenue à M. le député LEFAS, invité à assister à la séance en raison de la communication portée à l'ordre du jour

M. le Président déclare que, conformément à l'article 7 du règlement intérieur, une liste de candidats aux diverses fonctions du Conseil a été adressée à tous les membres titulaires le 4 novembre, soit plus de huit jours avant les élections qui doivent avoir lieu ce soir. Cette liste est d'ailleurs conforme à celle qui a été présentée par le Conseil, aucune proposition de candidature nouvelle n'ayant été adressée au Secrétaire général.

Il déclare le scrutin ouvert et met dans l'urne les bulletins reçus par correspondance. MM. Pierre Neymarck et Lanusse sont chargés d'opérer le dépouillement des votes.

M. le Président annonce que la Société doit malheureusement enregistrer le décès de l'un de nos anciens Présidents : M. Théophile Ducrocq, doyen honoraire et ancien bâtonnier de Poitiers, professeur honoraire de droit administratif à l'Université de Paris, correspondant de l'Institut. M. Ducrocq avait été élu membre de notre Société en 1885, sur la présentation de MM. Cochery, de Foville et Loua. Les travaux qu'il a présentés à la Société sur les communes, les libéralités aux personnes morales, les recensements, et ses beaux discours sur la statistique prononcés au Conseil d'État et à la Faculté de droit ont été remarqués par la beauté de la forme, la force de dialectique et surtout la savante ordonnance. A la Faculté de droit, ses cours de droit administratif avaient montré toute la science et l'érudition du savant

qui a, pendant de longues années, instruit ou examiné de nombreux élèves qui ont gardé du maître des souvenirs bien divers à cause de son intransigeance sur certains principes de droit. La Société de Statistique l'avait placé à sa tête en 1892 et quelques-uns d'entre nous ont conservé le meilleur souvenir de l'année de sa présidence. Peu après, malheureusement, notre collègue avait dû quitter Paris et prendre du repos à Poitiers. La maladie et une terrible infirmité, la cécité, ont assombri les derniers jours de notre président qui emporte avec lui des regrets respectueux et sincères.

M. le Président adresse de cordiales félicitations à M. Raphaël-Georges Lévy, récemment élu membre de l'Institut, qui, par la variété de sa science et de ses talents, fait honneur à notre Société, ainsi qu'à l'École des Sciences politiques et à la Société d'Économie politique, en même temps que sa bonne grâce et son obligeance lui ont attiré la sympathie de tous ses collègues.

M. le Président annonce qu'il a reçu les demandes de candidatures suivantes :

MM. Bernard LAVERGNE, Docteur en droit, 113, quai d'Orsay (XV^e), présenté par MM. Fernand Faure et Barriol ;

Gabriel FAURE, Expert comptable près le tribunal civil de la Seine, 35, rue de Berne (VII^e), présenté par MM. Dufourcq-Lagelouse et Barriol ;

Paul MASSIOT, Attaché au service des Études financières à Banque de l'Union parisienne, 4, rue des Bauges (XVI^e), présenté par MM. Derrua et Lustgarten.

M. le Président annonce que des pourparlers viennent d'être engagés avec la Chambre de Commerce de Paris, en vue d'un transfert éventuel de la bibliothèque de la Société de Statistique dans les nouveaux locaux de la Chambre.

M. le SECRÉTAIRE GÉNÉRAL signale, parmi les nombreuses lettres reçues, les remerciements de nos nouveaux membres honoraires associés. Il a reçu, d'autre part, une lettre de M. Rouleau, remerciant la Société de l'attribution du prix Mercet.

Il annonce que la subvention de 500 francs, accordée à la Société par le Conseil général de la Seine, sera continuée. Il a reçu du Comité de Foville une demande de souscription pour la gravure d'une médaille à l'effigie de notre regretté Président. Il invite ceux de nos collègues qui désirent participer à cette œuvre à s'adresser à M. Montel, 5 rue Las Cases ; un bulletin de souscription sera encarté dans le numéro de janvier du Journal. M. le PRÉSIDENT annonce que le Conseil a décidé de souscrire 100 francs pour une médaille d'argent.

M. le SECRÉTAIRE GÉNÉRAL constate avec regret que la statistique est parfois décevante : sur 400 bulletins de demandes de renseignements pour la confection de l'annuaire pour 1914, il a reçu 69 réponses ; en ce qui concerne les *curriculum vitæ*, le nombre des réponses n'a été que de 24. Il demande à ses collègues de vouloir bien lui signaler les modifications à apporter à l'annuaire.

Parmi les publications officielles, M. le Secrétaire général signale :

Le Compte rendu général de la justice criminelle, civile et commerciale de la France ;

L'Annuaire statistique de la ville de Paris ;

La Statistique sanitaire de la France ;

Les Comptes rendus du Conseil supérieur du travail ;

Le Commerce du Commonwealth ;

La Statistique municipale de Montevideo ;

L'Annuaire du Canada (1911) ;

L'Annuaire statistique du Chili ;

Les Statistiques complètes de la Hollande, de la Suède, du Danemark ; de la Bulgarie, de l'Autriche-Hongrie et de la ville de Vienne.

Parmi les documents privés, M. le Secrétaire général signale :

Une Étude sur les grands magasins à Paris, Berlin et en Amérique ; le Supplément annuel du cours d'Économie politique de M. Colson ; une étude de M. Théry intitulée : *Un grave danger monétaire pour les pays prêteurs* ;

Le Catalogue de la bibliothèque de la Chambre de commerce de Paris ; le Bulletin de la Chambre de commerce de Nancy, qui contient le compte rendu de la récep-

tion des délégués espagnols ; le Bulletin de la Statistique générale de la France avec un extrait offert par M. Lucien March.

M. le PRÉSIDENT donne la parole à M. Lucien March pour sa communication relative à la Statistique des fonctionnaires.

M. Lucien March présente sa communication comme suit :

On a souvent manifesté quelque surprise de ne pouvoir ni connaître avec précision le nombre des fonctionnaires, ni savoir exactement ce qu'ils coûtent. Il suffit de rappeler les articles mordants de M. de Foville, ceux de M. Fernand Faure. 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 ou les Compagnies de chemins de fer font connaître 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.

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.

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 qu'a publiée le *Bulletin de la Statistique Générale de la France*, on a essayé d'évaluer à différentes époques le nombre et les traitements des fonctionnaires.

La première condition d'une bonne statistique est de délimiter exactement les choses à dénombrer. Cependant, au lieu de définir, d'une manière générale, le fonctionnaire, il est préférable, tout simplement, de limiter la statistique aux agents susceptibles d'être classés d'après des règles que le Conseil supérieur de statistique a adoptées, en 1912, sur le rapport de M. Fernand Faure.

Sont compris dans la Statistique les agents nommés par une autorité publique à un emploi permanent qui constitue leur occupation principale et dont la rétribution est inscrite explicitement au budget, soit de l'État, soit des départements, soit des communes.

Pour évaluer, à différentes époques, le nombre des fonctionnaires de cette catégorie, on dispose de plusieurs sources de renseignements.

Les recensements généraux de la population fournissent des chiffres comparables, quand ils sont exécutés avec soin, au moins pour l'ensemble des fonctionnaires à dénombrer. Celui de 1866 et ceux qui ont été exécutés depuis 1886 fournissent des totaux dignes de foi. Depuis 1905, on dispose, en outre, des chiffres généraux annexés aux projets de budget. Ces chiffres, dont la portée est d'ailleurs incertaine, ne répondent pas exactement à la définition précédente, mais ils permettent des évaluations comparables aux chiffres fournis par les recensements. Enfin, pour des catégories déterminées de fonctionnaires, on peut utiliser d'autres documents, tels que la statistique des assujettis au régime des pensions civiles et les détails portés dans les chapitres des projets de budget.

A l'aide de ces renseignements, on peut se rendre compte de l'accroissement du nombre des fonctionnaires civils par périodes. Depuis 1866, le nombre des employés civils de l'État, des départements et des communes a plus que doublé ; si l'on ne tient compte, ni du clergé rétribué, ni des chemins de fer de l'État, il n'a pas tout à fait doublé, passant de 360.000 en 1886 à 704.000 en 1911 ; avec les chemins de

fer, le total du personnel civil atteint aujourd'hui le chiffre de 800.000 environ. Les employés assujettis à la loi de 1853 sont 315.000 en 1911, au lieu de 158.000 en 1853 : donc l'accroissement a été moins rapide pour eux que pour l'ensemble du personnel rétribué par l'État, les départements ou les communes. Enfin, le personnel des administrations centrales des ministères s'est accru moins vite encore puisqu'on y relève moins de 5.000 personnes en 1911, contre 3.750 en 1860, 3.300 en 1852, et 3.070 en 1839.

L'accroissement du personnel des services publics tient en somme beaucoup plus aux besoins nouveaux qu'au développement des services anciens.

Relativement aux autres pays, et au nombre de ses habitants, la France a beaucoup de fonctionnaires. D'après les recensements effectués au début du vingtième siècle, elle en compterait pourtant moins, à nombre égal d'habitants, que la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, mais, parmi les grandes puissances, elle atteindrait le chiffre le plus élevé. D'ailleurs, les pays où le nombre des fonctionnaires par 100 habitants est le plus faible : Russie, Portugal, États balkaniques, n'ont point atteint un développement économique ou politique égal à celui des autres. De 5 à 20 fonctionnaires civils par 1.000 habitants, telle serait l'amplitude de la série dans laquelle la France occupe, en 1901, un rang assez élevé avec le chiffre 16.

Si l'on compare, non plus la valeur à un moment donné, mais le mouvement du nombre des employés, la situation respective des divers États se présente autrement.

En Belgique, le nombre des fonctionnaires portés au tableau général a passé de 25.000, en 1880, à 50.000, en 1911, soit un accroissement de 100 % en trente ans ; en Italie, le nombre des agents de l'État a quadruplé durant la même période ; en Angleterre, le nombre des agents des *Civil departments* a augmenté de 58 % en douze ans, de 1901 en 1913 ; au Japon, le personnel du gouvernement central, des préfectures et des communes, qui comprenait environ 200.000 fonctionnaires en 1890, s'élevait à 430.000 en 1910 : il a plus que doublé en 20 ans.

En France, l'accroissement représente 30 % en quinze ans, 60 % en trente ans ; il a donc été moins rapide que dans les pays précédemment cités, les seuls où il nous ait été possible d'observer ce mouvement.

En somme, le développement des fonctions publiques et des services généraux de la collectivité est un fait général, qui tient sans doute en grande partie à la complexité croissante de la vie collective et aux tendances démocratiques des institutions, mais qui semble indépendant de la forme du gouvernement. D'ailleurs, les entreprises privées tendent aussi à accroître leurs services d'études, de contrôle, etc., et leurs frais généraux, à mesure que leurs affaires se compliquent et prennent de l'extension.

Il n'est pas plus facile de connaître avec exactitude les traitements des fonctionnaires français que leur nombre.

Même pour les fonctionnaires assujettis aux pensions civiles, il faut procéder par évaluations pour les années antérieures à 1909, puisque le nombre des parties prenantes ne peut être déterminé qu'indirectement à l'aide des retenues. Les calculs effectués, on constate que le traitement moyen de ces agents a passé de 1.460 francs, en 1854, à 1.920 francs en 1901, puis à 2.110 en 1911, soit un accroissement de 45 % entre la première et la dernière année.

Pour le personnel de l'État rétribué au mois, la statistique générale de la France a publié, en 1911, des tableaux relatifs au mouvement des échelles de traitements de ce personnel depuis 1871. Ces tableaux ont été dressés en exécution de la loi de finances de 1910, mais ils ne permettent pas de calculer des moyennes ; ils ne totalisent pas les sommes reçues à divers titres par un même agent. Ils ne peuvent donc servir qu'à calculer des nombres indices approximatifs ; ceux-ci font ressortir une hausse de 25 % entre 1871 et 1911.

Suivant les catégories d'agents, l'accroissement est sensiblement différent : nul pour les traitements les plus élevés, hausse plus forte pour les sous-agents que pour les employés, un peu plus élevé dans les départements qu'à Paris. En somme, aucune uniformité dans la variation proportionnelle des traitements.

Constatations analogues quand on considère spécialement les employés des administrations centrales des ministères. L'accroissement proportionnel des traitements, calculé depuis l'année 1839, est sensiblement différent d'un ministère à l'autre ; il est plus faible pour les directeurs et chefs de services que pour les chefs et sous-chefs de bureau, s'élève quand on passe aux rédacteurs et expéditionnaires et atteint son maximum pour le personnel de service. Pour ce personnel, l'augmentation proportionnelle des traitements est analogue à celle des salaires ouvriers, tandis qu'elle est sensiblement plus faible pour les employés. Les employés des administrations publiques ont-ils vu au moins leur situation s'améliorer au même degré que les employés des entreprises privées ?

En observant le mouvement des traitements dans un grand établissement de crédit et dans une compagnie de chemins de fer, j'ai obtenu de bonnes indications sur le mouvement des appointements des employés dans certaines catégories d'entreprises privées. Ce mouvement paraît avoir été plus lent que celui des salaires ouvriers, mais il semble plus rapide que celui qu'on a observé pour les employés des services publics.

Les fonctionnaires français sont-ils plus favorisés que ceux des autres pays ? On ne saurait se prononcer sur ce point sans tenir compte des valeurs différentes du coût de la vie, mesuré, par exemple, par le niveau relatif des salaires ouvriers. Dans ces conditions, les inégalités que l'on observe de pays à pays semblent aussi accentuées que celles dont on a signalé l'amplitude entre les administrations françaises. D'autre part, quand on compare le mouvement des traitements depuis une trentaine d'années, on ne trouve pas plus d'uniformité, mais l'accroissement est sensiblement moins rapide en France que dans plusieurs pays où l'on peut le mesurer. Contre une hausse de 25 % peut-être en France, de 1872 à 1911, on observe 50 % en Alsace-Lorraine durant le même temps, 30 % en Belgique et en Italie depuis 1882 seulement, 50 % au Japon de 1890 à 1911. Toutefois, en Angleterre, il n'y a point eu d'augmentation, de 1901 à 1913, dans les *Civil services*.

La statistique des traitements des fonctionnaires a été dressée par quotité à diverses époques dans deux pays, la Belgique et l'Italie, et en 1907 par les États-Unis. À l'aide de cette statistique, on peut élucider un problème intéressant qui a été précédemment traité pour les salaires ouvriers. Comment se modifie la répartition, ou, si l'on veut, comment varie l'inégalité des salaires ou des traitements quand s'accroît le salaire ou le traitement moyen ?

Pour les ouvriers, on a constaté qu'avec la hausse des salaires leur dispersion augmentait en valeur absolue, mais que, relativement à la valeur moyenne, cette dispersion tendait à rester à peu près constante.

Pour les fonctionnaires la dispersion relative des traitements tend à diminuer, autrement dit, l'inégalité des traitements en valeur relative se réduit. Le fait est constaté en France indirectement. On peut rapprocher les deux constatations de la façon suivante : pour les ouvriers, l'inégalité relative ne diminue pas, l'inégalité s'accroît sensiblement en valeur absolue à mesure que s'élèvent les salaires. Pour les fonctionnaires l'inégalité relative diminue, l'inégalité absolue n'augmente pas autant que la moyenne des traitements ; par contre, l'élévation progressive des traitements est moindre que la hausse des salaires.

La statistique des traitements fournit ainsi l'occasion d'observations générales suggestives. Pourquoi n'est-elle pas dressée à l'aide des procédés perfectionnés par lesquels on éviterait des doubles emplois, on ferait apparaître les sommes versées à la même personne sur des chapitres différents et l'on autoriserait des comparaisons très précises ? Il suffirait d'employer l'instrument essentiel de toute bonne statistique, le bulletin individuel.

En 1852, Vivien voyait, dans l'échec de la résolution votée par la Chambre de 1849, la preuve de son impossibilité. Or cet échec était dû à l'énormité du crédit demandé par le Gouvernement, soit 500.000 francs. À 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 impossible le recensement individuel de la population. Et pourtant, aujourd'hui, la statistique générale de la France dépouille 14 millions de bulletins en année moyenne. Avec les moyens dont nous disposons aujourd'hui, les frais de la statistique des fonctionnaires ne dépasseraient pas 15 centimes par tête ; les fonctionnaires auraient intérêt à supporter ces frais minimes, car, dépendant du public, ils auraient avantage de lui faire connaître avec exactitude leur situation et les changements que le mouvement économique général apporte à celle-ci. Il en résulterait aussi quelque avantage pour le principe d'autorité, car, si les accroissements de traitements 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 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 à la hauteur des services, l'État puisse parfois disputer aux professions libres les hommes qui s'y sont distingués. » D'une manière générale, le maintien d'un certain équilibre entre les situations publiques et les situations privées paraît favorable aux intérêts en présence.

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 une hausse générale des salaires et des revenus sans qu'il y ait accroissement parallèle des traitements. Ce n'est point le lieu de disséquer des comptes de famille, de peser le beurre ou d'autres denrées : cette manière en quelque sorte puérile d'apprécier le coût de la vie n'est point celle qui convient. Il ne s'agit pas de sentiments, mais d'intérêts publics et d'équité. Quand le prix du marché est en hausse, si l'État le constate et modifie en conséquence ses propres règlements, il accomplit un acte de justice élémentaire. Ses observations et ses décisions tendent alors à affermir la solidarité qui doit unir à la fortune du pays les intérêts légitimes de ceux qui le servent.

Nous n'avons point à examiner 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 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.

M. le PRÉSIDENT remercie l'orateur d'avoir fait profiter la Société des idées nombreuses et personnelles condensées dans cette étude sur les traitements du fonctionnaire.

M. Alfred NEYMARCK appuie les conclusions de M. Lucien March et rappelle que, sans être lui-même fonctionnaire, il a toujours, notamment au sein de diverses commissions, défendu les traitements des fonctionnaires contre les attaques dont ils étaient l'objet. Si le nombre des fonctionnaires a augmenté en France, l'accroissement n'a pas été plus rapide qu'à l'étranger. M. Neymarck ajoute que les moyennes, en ce qui concerne les traitements des entreprises privées, ne sont pas concluantes au point de vue du bien-être des employés, ceux-ci étant très inégalement traités. Il se demande, d'autre part, si le personnel féminin est employé en grand nombre dans les administrations publiques.

M. MEURIOT estime que la comparaison entre les traitements de fonctionnaires est incomplète si l'on ne tient pas compte de la somme de travail demandé ni des prestations en nature dont jouissent certains fonctionnaires.

M. le PRÉSIDENT trouve la question intéressante, mais trop difficile à étudier.

M. LEFAS indique que, depuis cette année, la Direction de la Dette inscrite du

ministère des Finances a pris à cœur de répondre aux critiques adressées à la statistique annuelle des agents rétribués par l'État, les départements et les communes. Il signale les améliorations considérables apportées à cette statistique par M. Duvillers, sous la direction de M. Blay, dans le budget de 1914. Néanmoins des écarts subsistent et subsisteront entre les statistiques du fonctionnarisme qu'il est loisible à chacun de dresser. Ces écarts viennent de ce que la définition du fonctionnaire n'existe nulle part. M. Lefas ne croit même pas que cette notion tende à se préciser dans l'avenir. Elle tendrait plutôt à s'effacer, à se perdre dans une notion beaucoup plus large : celle d'agent des services publics. C'est bien, en effet, au développement des services publics qu'il faut attribuer, pour la plus grande part, l'accroissement en nombre des fonctionnaires ; et c'est à cette augmentation de nombre qu'il faut également attribuer l'augmentation des sommes destinées au traitement des fonctionnaires dans nos budgets. Les fonctionnaires sont, on l'a dit bien des fois, fort peu payés. Ce ne sont pas les gros traitements, c'est le nombre considérable des petits traitements qui arrive à produire un gros total. Il y a là une vérité budgétaire qu'il ne faut pas se lasser de répéter, avec preuves à l'appui, aux contribuables comme aux fonctionnaires eux-mêmes.

M. WATELET signale l'intérêt que présenterait une classification des fonctionnaires. Il croit possible de faire cette classification en consultant les articles du budget.

M. NEYMARCK rappelle que M. Lefas est l'auteur d'un intéressant ouvrage sur l'État et les fonctionnaires. Il s'associe aux compliments adressés à M. Duvillers qui a si heureusement complété dans le budget les annexes concernant le nombre des fonctionnaires et leur traitement. Il signale le temps considérable que prend l'exécution de certains services publics par suite d'une mauvaise organisation et de l'insuffisance du nombre des fonctionnaires.

A une question de M. LEFAS concernant l'abaissement de certaines moyennes de traitement, au ministère de l'Instruction publique, M. Lucien MARCH répond qu'il s'agit là de l'Administration centrale où l'introduction de jeunes employés fait baisser la moyenne des traitements. Il explique qu'il n'a pas cherché à indiquer complètement la situation des fonctionnaires, mais qu'il a limité son sujet pour rendre les comparaisons plus claires.

M. le PRÉSIDENT indique les résultats donnés par le scrutin :

Nombre de votants	138
Bulletins nuls (faute de nom du votant)	2
	<hr/>
	136
Majorité absolue	<hr/>
	69

Ont obtenu :

M. HUBER (<i>Président</i>)	135 voix
M. BERNARD (<i>Vice-Président</i>)	134 —
M. MEURIOT (<i>Membre du Conseil pour 3 ans</i>)	131 —
M. SIMIAND — —	132 —
Divers — —	2 —

En conséquence, le Conseil de la Société sera composé en 1914 comme suit :

- Président* M. HUBER.
- Vice-Présidents* MM. BELLOM, MALZAC et BERNARD.
- Secrétaire général* M. BARRIOL.
- Trésorier* M. MATRAT.
- Membres élus* MM. BUNLE, Raphaël-Georges LÉVY, d'EICHTHAL, BOISLANDRY-DUBERN, MEURIOT, SIMIAND (M. Simiand remplissant les fonctions de secrétaire des séances).

La prochaine séance est fixée au mercredi 21 janvier 1914, la séance est levée à 23^h 10.

Le Secrétaire général,
Alfred BARRIOL.

Le Président,
Gaston CADOUX.

II

ANNEXÉ AU PROCÈS-VERBAL

Observations de M. LEFAS sur la communication de M. L. MARCH relative à la Statistique des Fonctionnaires.

Je suis convaincu également de l'utilité de l'étude entreprise par M. March, et du côté tout à fait nouveau abordé par cette étude, c'est-à-dire l'échelle et la comparaison de l'augmentation des traitements de fonctionnaires en France et dans les autres pays.

J'ajouterai toutefois, aux observations qui viennent d'être présentées sur la difficulté de comparer la situation des fonctionnaires entre eux, et surtout d'un pays à l'autre, au point de vue des traitements, les deux observations suivantes :

1° S'il est difficile de tenir compte du travail exigé de chaque fonctionnaire dans sa fonction, il est incontestable, en revanche, que certains fonctionnaires, grâce aux heures de liberté qu'ils peuvent se ménager, trouvent moyen d'ajouter à leur traitement un supplément appréciable, au moyen de travaux entrepris en dehors. Il faut bien tenir compte de ceci, tout au moins quand on compare ces fonctions avec d'autres fonctions dont les titulaires n'ont pas le même loisir ;

2° Quand on veut comparer les traitements d'un pays à l'autre, il est une valeur dont il faut également faire état : ce sont les variations d'unité monétaire. Cette unité règle, jusqu'à un certain point, dans chaque pays le coût de la vie. Suivant que l'unité monétaire est le franc, le mark, le florin ou le dollar, on arrive à des différences de traitement parfois plus apparentes que réelles.

Je borne là mes observations sur la seconde partie du travail de M. March, pour me limiter, sur la première partie, à deux ou trois observations d'ordre général.

La première a trait aux statistiques qui établissent l'accroissement du nombre des fonctionnaires. Avant 1905, les renseignements sont difficiles à se procurer ; cette difficulté n'est toutefois pas une impossibilité absolue, notamment depuis 1853, où les statistiques des pensions civiles peuvent nous guider. Il y aurait là matière à recherches fort intéressantes pour une thèse de doctorat. Mais, depuis 1905, nous avons des tableaux officiels publiés chaque année avec le projet de budget. Les premières de ces statistiques ont été naturellement défectueuses ou incomplètes ; mais je tiens à signaler les progrès considérables accomplis, dans cet ordre d'idées, par la statistique annexée au projet de budget de 1914. Cette statistique a été dressée avec le plus grand soin, par services et par administrations ; elle comporte un grand nombre de remarques et de détails, qui font voir avec quelle conscience le travail a été effectué. C'est ainsi que l'on signale dans chaque service les fonctionnaires détachés : ce qui présente un réel intérêt de statistique. On signale également, pour un certain nombre d'administrations, la proportion du personnel féminin. Cet important travail a été opéré pour la première

fois cette année. C'est M. Duwallers, chef de bureau de la direction de la Dette inscrite du ministère des Finances, qui en a été chargé. Je suis persuadé que les membres de la Société de Statistique me sauront gré de remercier publiquement l'auteur du travail, et son chef, M. Bley, directeur de la Dette inscrite, au dévouement et à la compétence duquel il faut rendre hommage.

Malgré ces précisions, je crois qu'il sera toujours difficile de dresser une statistique exacte, et admise par tous, du nombre des fonctionnaires, et je veux souligner, sous ce rapport, une des dernières observations présentées par MM. March et Neymarck : la statistique des fonctionnaires, ont dit ces Messieurs, continuera à varier dans l'avenir, d'après le point de vue de chaque auteur. Je suis également de cet avis : à mon avis, la notion de *fonctionnaire*, loin de se préciser dans notre droit public, tend à s'effacer ou, si l'on préfère, à se confondre, pour une grande part, avec une notion nouvelle plus vaste, la notion d'*agent des services publics*.

Le terme de fonctionnaire date d'une époque où le rôle de l'État était assez restreint et où ses agents revêtaient, en quelque sorte, un caractère d'autorité publique qui tenait à leurs fonctions mêmes. De cet époque, datait le fameux article qui interdisait aux citoyens de poursuivre en justice un fonctionnaire.

Cet article indiquait, à lui seul, une notion du fonctionnarisme et une frontière entre lui et le reste de la nation. On pouvait alors définir le fonctionnaire, délimité assez facilement par l'application de l'article en question. Aujourd'hui, il n'en est plus de même ; la barrière créée par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII a disparu et, d'autre part, les interventions de l'État se sont multipliées. L'État n'est plus seulement aujourd'hui un élément d'autorité ; il est un élément d'assistance, et même un élément industriel. L'État est instituteur, il est tuteur, il est parfois nourrice. Avec ces multiples acceptions nouvelles du rôle de l'État, la conception des agents de l'État s'est fatalement transformée. On a essayé de prolonger la notion de fonctionnaire, en juxtaposant à l'idée ancienne du fonctionnaire, reposant sur un principe d'autorité, une idée nouvelle : la catégorie des fonctionnaires de gestion. Mais il a fallu abandonner cet essai de classification. La vérité est de dire qu'une nouvelle catégorie considérable de serviteurs de la nation s'est révélée, c'est la catégorie des agents des services publics. C'est dans cette catégorie que le fonctionnaire se perd. Il tend d'autant plus à s'y perdre, qu'il était autrefois exact de définir le fonctionnaire par la pension civile ou par la pension militaire que les lois lui conféraient ; aujourd'hui, depuis la création des retraites pour la vieillesse, et depuis qu'un certain nombre de fonctionnaires ont été soumis à ce régime nouveau, la loi de 1853 sur les pensions civiles et les lois de 1831 sur les pensions militaires et de la marine ne permettent plus de limiter par leur application la définition du fonctionnaire.

La notion de fonctionnaire semble, en réalité, vétuste, et tend non pas à se préciser, mais plutôt à s'effacer. Voilà pourquoi ceux qui parleront des fonctionnaires, qui essaieront d'en établir le nombre, varieront forcément dans leurs calculs, suivant le point de vue auquel ils se placeront.

Supposons qu'en parlant des fonctionnaires, quelqu'un ait surtout pour but d'envisager la question des retraites : s'il se borne à envisager le remaniement de la loi de 1853 sur les pensions civiles ou celui des lois sur les pensions militaires, son étude se restreint à 400.000 ou 500.000 individus. Si, au contraire, il veut envisager la part que les agents de l'État prennent à la vie de la Nation, leur influence

et celle de leurs associations vis-à-vis du Parlement, le voici tout de suite entraîné à considérer tous les agents des services publics dépendant de l'État et des établissements publics, qui possèdent le droit de vote; et même ceux de ces agents qui sont retraités. Tout de suite, la statistique atteindra le million. Si l'on veut aborder le problème de la grève des services publics, alors le nombre des agents à envisager est bien plus considérable encore, puisqu'on peut poser la question non pas seulement au point de vue des services régis directement par l'État ou par les établissements publics, mais au point de vue même de ceux qui sont exploités par voie concessionnaire. Ainsi, d'après le point de vue principal auquel l'auteur se place, varieront et varieront toujours d'ici longtemps les statistiques invoquées, sans qu'il faille s'étonner de ces variations.

Je ne veux plus ajouter qu'un mot, au point de vue de l'augmentation du nombre des fonctionnaires. Il est très exact que les anciens services ont relativement peu augmenté, que l'accroissement du nombre des agents de l'État ou des établissements publics est dû surtout aux nouveaux établissements qui se sont créés. Il convient cependant de faire observer que l'on n'a pas toujours pris le soin, en créant des services nouveaux, de se demander si une partie des services anciens ne pourraient pas être utilisés, ou bien simplifiés, après la création des nouveaux services. Il peut exister ainsi des doubles emplois, regrettables au point de vue du Budget, et regrettables même au point de vue des fonctionnaires; car l'exemple de certaines administrations, comme celle des Ponts et Chaussées et celle des Finances, montrent que, lorsqu'on a voulu faire une révision sérieuse, on a pu arriver, par la suppression de quelques emplois, à augmenter de façon appréciable, les traitements des fonctionnaires restant, et cela tout en réalisant une économie générale au Budget.

Ce qu'il faut dire et répéter, en effet, — et c'est rendre service aux fonctionnaires que de détruire la légende qui a cours encore parmi eux, — ce qu'il ne faut pas se lasser de faire savoir, c'est que le total considérable des sommes inscrites au Budget pour les fonctionnaires est produit par la multiplication des petits traitements. Oui, le fonctionnaire est peu payé en France. Mais il ne faut pas qu'il s' imagine qu'on pourrait augmenter sérieusement ses appointements par la suppression de ce qu'on appelle dans chaque catégorie les gros traitements (qui sont, en réalité, des traitements très inférieurs à ceux que les titulaires de ces fonctions recevraient dans l'industrie privée). Un simple coup d'œil sur le budget suffit à démontrer cette vérité. Que représente l'ensemble des traitements des trésoriers-payeurs généraux, qu'on peut citer comme le type des gros traitements, et qui sont si souvent critiqués? Leur total est de 1 million. Que représente, en regard, 100 francs d'augmentation donnée à chaque instituteur? Une somme annuelle de 12 millions. Ainsi, pour donner une très faible augmentation de moins de 10 francs par mois aux instituteurs, c'est-à-dire à une catégorie de fonctionnaires modestes, il faut tout de suite 12 millions.

C'est la démonstration d'une vérité qu'il ne faut pas se lasser de faire entendre aux petits fonctionnaires, comme au contribuable : au contribuable, parce qu'elle lui explique la progression rapide du Budget, qui ne tient pas à un gaspillage, mais au nombre considérable de petites fonctions qui sont nécessitées par toutes les administrations et dont les titulaires ont parfois raison de se plaindre. Aux fonctionnaires, d'autre part, il est utile de montrer que la lenteur avec laquelle les traitements augmentent n'est point due à la mauvaise volonté du Parlement. Elle

ne tient pas non plus a l'égoïsme des fonctionnaires de rang élevé, mais a l'impossibilité manifeste de grossir les traitements autant qu'on le voudrait, lorsque ces traitements s'adressent à un nombre considérable de fonctionnaires. Il y a la une évidence de nature à frapper les intéressés et à calmer leurs impatiences, si légitimes qu'elles puissent être

A. LEFAS.