

L'HISTOIRE AU PRÉSENT

LE RÉGIME DES RETRAITES  
DES FONCTIONNAIRES CIVILS  
AVANT LA LOI DE « BUDGÉTISATION »  
DU 8 JUIN 1853

JEAN-MARIE THIVEAUD \*

**L**a tarification des services bancaires à la quelle est consacré ce numéro n'étant pas vraiment facile à traiter du point de vue historique, j'ai donc essayé de trouver quelque thème d'actualité permettant une réflexion pour « l'histoire au présent ». Après plusieurs hésitations entre des thèmes divers comme la monnaie allemande ou l'autopsie de l'Ecu, que Thierry Walrafen s'est depuis promis d'entreprendre, les débats et mouvements sociaux qui agitent la France en ce moment m'ont entraîné, tout en marchant dans les rues, vers la question, de nouveau délicate, de la retraite des fonctionnaires. Ce sujet, qui va sans doute occuper les têtes - et les jambes - pendant encore quelque temps, paraît sans doute marginal à première vue par rapport aux préoccupations de notre revue. Mais, à la vérité, le passé souvent brûlant de ce dossier peut se révéler porteur d'enseignement, à la fois par les analogies politiques et techniques qu'il présente avec les problèmes d'aujourd'hui, par les préfigurations de différents modèles institutionnels, par les moyens et structures de financement. Les fonds de pension, par exemple, ont été expérimentés dès le début du XIXe siècle, par l'Etat et ses agents précisément. Les projets de retraites par capitalisation ont été élaborés et réalisés par l'administration publique pendant longtemps. La dialectique répartition- capitalisation est déjà posée depuis deux cents ans. Le double souci de la justice sociale et de l'efficacité financière sont donc au centre des débats depuis la Révolution, période qui voit naître le régime des pensions civiles pour les agents publics. En d'autres termes et comme souvent, rien n'est très neuf sous le soleil voilé des retraites des fonctionnaires, à cette réserve

273

---

\* Conseiller historique de la Caisse des dépôts et consignations.

près que le dispositif n'a vu le jour qu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, qu'il a connu, en deux siècles, plusieurs bouleversements et qu'il peut naturellement se métamorphoser encore, à l'occasion de quelque nouvelle mutation sociale. Et, à cet égard, il n'est pas inutile de remarquer qu'en France, chaque réforme importante des retraites, aussi bien pour les agents de l'Etat que pour les autres acteurs de la société, a été réalisée à l'occasion ou au sortir d'une révolution ou d'une secousse violente pour la Nation. 1789, 1848, 1918, 1945... rythment le cours des transformations qui s'opèrent après les événements, jamais avant, même si, comme on le verra, plans et débats s'amoncellent sur les bureaux et les bancs du Parlement.

Ainsi, le dispositif des pensions civiles ou des retraites des fonctionnaires actuellement en vigueur repose pour l'essentiel, et en dépit des nombreuses mesures ultérieures d'aménagement, sur les fondements de la loi du 8 juin 1853 qui a consacré la budgétisation du système. En ne considérant que les pensions civiles et les retraites des agents centraux de l'Etat, je bornerai donc cet article à la période qui conduit de la législation révolutionnaire de 1790 à cette réforme durable, préparée pendant plus de quinze ans et qui est née, finalement, à la suite des événements de 1848 et du coup d'Etat de 1851.<sup>1</sup>

274

### *Pensions, retraite et pensions de retraite*

En bonne étymologie, le mot de *pension* recouvre une acception générique à toute forme de paiement ou de rémunération, mais la pension est associée à l'arbitraire royal, à la souveraineté. La retraite est proprement une innovation concrètement liée au monde des affaires, publiques ou privées, posant la question à la fois des fruits de l'inactivité et, par ricochet, celle de la gestion du cycle de vie, de l'épargne et de la solidarité. Les mathématiciens, publicistes et financiers, promoteurs de la prévoyance se mobilisent pour l'organiser. L'édition de 1791, du *Supplément Finances de l'Encyclopédie méthodique*, fondée par d'Alembert et Diderot, définit ainsi les pensions et la retraite. « *Sous le nom de pension, on n'entend qu'une grâce, ou une récompense du souverain. Et, comme ces sortes de don ont, de tout temps, été une charge très pesante pour les finances de l'Etat, tous les ministres de cette partie, se sont occupés des moyens de porter de l'économie dans la concession des pensions, en raison de leur plus ou moins de zèle pour le bien public.* »

1. Nous avons réalisé une recherche assez importante pour la Caisse des dépôts, voici trois ans, qui n'a pas été publiée et dont j'utilise ici plusieurs éléments, et notamment des documents inédits. Par ailleurs, peu après, Guy Thuillier, conseiller-maître à la Cour des comptes et grand érudit, a publié un ouvrage très précis et critique sur ces questions. G.Thuillier, *Les retraites des fonctionnaires au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 1993.

« En finance, explique l'Encyclopédie, faire sa retraite, c'est se retirer des affaires pour vivre paisible et dégagé de tous les soins qu'elles entraînent. Demander sa retraite se dit d'un employé qui, après avoir rempli les fonctions attachées à son titre pendant un long espace de temps, désire jouir du calme de l'esprit et du repos du corps, qui sont si nécessaires quand la vieillesse commence à apesantir toutes les facultés. »

La prise en charge de la vieillesse des agents de l'Etat et le financement des années d'inactivité restent, en France, un fait de finances publiques, et une question budgétaire. Les traitements servis aux agents de l'Etat sont la contrepartie des services rendus, ils sont une dette de l'Etat envers ses serviteurs, qui vient au reste augmenter, chaque année, la dette publique. Comme les pensions ne peuvent pas être regardés comme des produits d'épargne individuelle mais bien une redistribution des deniers publics, l'idée d'un système de retraite des agents publics fondé sur une retenue opérée sur la solde est assimilée à une épargne collective. Initiée pour les soldats de marine, avec la Caisse des Invalides de Louis XIV, la retenue sur les traitements peut permettre un service régulier de pensions, complété par une subvention de l'Etat. Prérogative royale, la pension implique en effet l'engagement de l'Etat pour financer la retraite de ses fonctionnaires. Grâce aux contributions des intéressés, la généralisation des pensions deviendra financièrement possible.

275

La Ferme générale est la première institution qui, à partir de 1768, prend en compte l'organisation financière de la vieillesse - ou de la maladie- de ses agents et s'engage à leur verser des pensions régulières, fondant un « établissement propre à procurer des secours aux légionnaires de la Ferme devenus infirmes, incapables ou invalides ... Indépendamment de l'aspect honorable pour l'humanité ( de ce projet), écrit le rédacteur de l'Encyclopédie,...on sent que son exécution ne pouvait qu'être utile à la Ferme, en attachant davantage les sujets à leurs emplois et en leur offrant, en proportion, un moyen assuré de subsistance, après avoir épuisé leurs facultés ». Les traitements des employés subalternes de la Ferme sont soumis à une retenue de 2,5 %, équivalente de celle qui prévaut pour les Invalides de la marine. L'institution y ajoute les sommes nécessaires pour que la retraite atteigne la moitié du traitement d'activité. Des réglementations complémentaires du 22 décembre 1776 et du 8 novembre 1778 confient à un garde du Trésor royal le paiement régulier des pensions.

Quelques autres services de l'Etat, comme les Ponts et chaussées, suivent l'exemple de la Ferme dans les années qui précèdent immédiatement la Révolution.

### ***La Révolution et la loi du 22 août 1790***

Dès le début de la Révolution, en 1789, l'Assemblée nationale s'applique à l'organisation du système des pensions. Elle décrète que « sur le compte qui lui serait rendu de l'état des pensions, grâces et traitements, elle s'occuperait, d'accord avec le roi, de la suppression de celles qui n'auraient pas été méritées et de la réduction de celles qui seraient excessives, sauf à déterminer pour l'avenir une somme dont le roi pourrait disposer pour cet objet ». Un comité spécial est chargé de cette réforme qui élabore les dispositions qui seront établies par la loi du 22 août 1790. Ce texte fixe les règles essentielles en matière de pensions : droit à la pension après trente ans de service, accroissement du vingtième des trois quarts du traitement pour chaque année en sus des trente ans, pension alimentaire pour les veuves. Elle définit aussi le principe de la rémunération publique : « l'Etat doit récompenser les services rendus au corps social lorsque leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance, et que la nation doit aussi payer aux citoyens le prix des sacrifices qu'ils ont faits à l'utilité publique ». L'Etat doit supporter totalement la charge des retraites de ses fonctionnaires et, sans évoquer la contribution personnelle des agents, la loi laisse à l'Etat le soin d'assumer, par la voie budgétaire, le service des pensions, sans soumettre les traitements à retenue. La pension devient le support d'une retraite gratuite, mais le principe de la rémunération publique ne garantit pas le droit à pension pour tous les fonctionnaires, la pension ne constitue pas un droit inhérent à tous les services rendus et l'Etat détient un pouvoir discrétionnaire sur la concession des pensions. La loi dispose donc que les charges exigées par les pensions, tant civiles que militaires, ne devront jamais dépasser 12 millions (10 pour les pensions, 2 pour les gratifications) et lorsque les demandes de pensions excéderont le montant libéré par les pensionnaires décédés, les remplacements s'effectueront sur le critère de l'ancienneté de l'âge et du service. Tous les employés dont le service est inférieur à 30 ans sont exclus de la pension. La loi ne prévoit pas la réversibilité pour les veuves et enfants, sauf pour la « pension alimentaire » des veuves.

276

### ***Les espoirs vite déçus***

Dans les années suivantes, l'application de la loi de 1790 se heurte à des complications inattendues et les lois ultérieures rajoutent encore des clauses plus restrictives. La loi du 15 germinal an XI fixe le maximum de pension à 6000 francs, et retarde les créations de nouvelles pensions. Le décret du 13 septembre 1806 fixe l'âge d'ouverture à pension à 60 ans alors qu'il avait été fixé à 50 ans par la loi de 1790. La pension calculée au quart du traitement est réduite à un-sixième, les nouvelles créations de

pensions ne peuvent dépasser une somme égale à la moitié des extinctions. Les crédits budgétaires prévus par la loi de 1790 font l'objet eux aussi de diminutions successives.

Les difficultés financières de la France sous la Révolution bouleversent aussi plus concrètement le service de pensions. Des mesures complémentaires, liées aux événements, augmentent la charge du financement, comme les concessions de pensions aux vainqueurs de la Bastille (loi du 25 décembre 1790), aux agents du fisc (loi du 31 juillet 1791), aux soldats des régiments suisses licenciés (loi du 20 août 1791), aux gagistes de la liste civile (loi du 7 mars 1793), etc. L'abolition des cultes et des corporations religieuses, dont les biens sont vendus, laisse sur les bras de l'Etat près de 33 millions de pensions ecclésiastiques. Les guerres révolutionnaires et napoléoniennes provoquent de nombreuses créations de pensions militaires, subventions aux membres de la Légion d'honneur et aux invalides.

Symétriquement, durant la même période, le nombre des agents de l'Etat a augmenté dans des proportions très sensibles et les embarras des finances publiques, issus des événements politiques et militaires, entraînent la mise à l'abandon d'un grand nombre de fonctionnaires, lorsque l'inflation des assignats puis la banqueroute de l'Etat en l'an VII ont diminué considérablement le pouvoir d'achat des pensionnaires.

Durant cette période, l'admission à la pension de retraite pour les employés publics se trouve pratiquement suspendue. « *Les uns en sont exclus par le texte de la loi même du 22 août 1790 (art.16), parce qu'il est pourvu à leur rémunération sur d'autres ressources publiques ; tels sont les services de terre et de mer rémunérés par les pensions militaires et par des pensions sur la caisse des invalides de la marine ; tels sont encore les services ecclésiastiques, à la rémunération desquels le crédit de 10 000 000 francs constitué par la loi de 1790 n'était point affecté. Les autres en sont exclus parce que le texte du décret du 13 septembre 1806 (art.7) l'a ainsi décidé, tels sont les services rendus dans les ministères et dans les administrations dont les pensions sont acquittées sur des caisses régulièrement fondées à l'aide de retenues* ». <sup>2</sup>

277

### ***Pensions civiles et pensions de retenues***

Deux sortes de pensions civiles coexistent ainsi entre la Révolution et la première moitié du XIXe. siècle : les pensions payées *sur les fonds généraux du budget* et les pensions *sur fonds de retenues*. D'après la loi de 1790 et le décret de 1806, les premières sont concédées à titre de récompense nationale, en faveur de certaines catégories de fonctionnaires qui

2. Cf. Rapport de Félix Réal, au nom de la Commission parlementaire, 1841.

ne subissent point de retenue sur leurs traitements. Elles sont inscrites au budget à un chapitre spécial et restent sous un titre spécifique : « pensions de la loi du 22 août 1790 ». L'ensemble de l'édifice de la loi de 1790 s'articule selon une nomenclature en six catégories : militaires, veuves et orphelins de militaires ; ecclésiastiques ; civiles ; récompense nationale ; Pairie, ancien Sénat, hauts fonctionnaires ; donataires dépossédés.

Ces six grandes catégories de pensions font toutes l'objet de dépenses budgétaires sur les fonds généraux du Trésor. Chaque catégorie est régie par des réglementations spécifiques définissant les conditions d'admission et de prestation, et le cadre institutionnel. Les unes sont strictement des rémunérations, civiles ou militaires, comme les pensions des ministres, des hauts-fonctionnaires, de la Pairie et de l'ancien Sénat.<sup>3</sup> Les pensions militaires relèvent toujours de l'indemnité ou de la rémunération des services rendus, ou bien à titre purement gracieux, ou bien du fait d'un licenciement, pour les seuls officiers, ou bien, le plus souvent et tous personnels confondus, pour compenser des infirmités.

Les autres familles de pensions sont, soit des indemnités de dépossession motivées par des causes purement politiques, pensions ecclésiastiques et pensions des donataires dépossédés, soit des gratifications exceptionnelles comme les pensions de récompenses nationales, pensions accordées aux artistes, académiciens, etc..<sup>4</sup>

278

Les lois et les décrets ultérieurs au texte de 1790 sur les pensions civiles reconnaissent le statut des « *fonds de retenue* » qui pourront être pris en charge par des caisses de retraite spécialisées. Celles-ci servent alors des pensions civiles de même nature que les autres catégories de pensions. Inscrites dans le corpus législatif et réglementaire, munies d'une garantie strictement juridique et non financière de l'État, elles doivent subsister entièrement par leur propres moyens, dans la logique mixte de la prévoyance qui unit l'épargne individuelle à la fortune de l'État.

L'État ne voit aucun obstacle à l'assimilation des pensions sur fonds de retenue, initiative privée qui lui échappe en bon droit, au régime de la loi de 1790, qui ne fonctionne pas. En vertu de ce texte fondateur, l'État déclare incessibles et insaisissables les pensions servies sur les cotisations volontaires des fonctionnaires au même titre que les autres

3. Les ministres et sous-secrétaires d'État, les conseillers d'État, les préfets et les sous-préfets, sont restés soumis à la loi de 1790 et au décret du 13 septembre 1806. Les pensions qu'ils reçoivent ont un caractère de rémunération et de récompense, aussi ne leur impose-t-on aucune retenue.

4. Les secours annuels que reçoivent les colons ont été votés à la suite du désastre de Saint Domingue et de la perte de quelques autres des possessions françaises lointaines. Des considérations politiques, ont donné naissance aux pensions de la pairie. Les lois du 13 décembre 1830 et du 13 juin 1850 créent des pensions dites de « récompenses nationales » pour les citoyens blessés dans les journées révolutionnaires de 1830 et de 1848.

pensions ou que les effets, garantis, sur la dette publique. Incapable de jouer véritablement son rôle paternel ou patronal sur le plan financier, l'Etat apporte pleinement et volontiers sa garantie morale et il veille sur les réglementations de ces institutions, qu'il peut aussi contrôler par la même voie. La formule officielle : « *Retenue pour le service des pensions* » exprime déjà une notion intermédiaire entre la rémunération à vie et la prévoyance individuelle. Si l'Etat encourage et aide à généraliser ces associations, ces dernières n'en représentent pas moins une entité financière très spéciale car, d'une part, les pensions qu'elles servent sont alimentées par les cotisations réglementées des fonctionnaires et non sur les dotations budgétaires initialement prévues en 1790, mais, d'autre part, les retenues ne s'exercent pas moins sur des traitements dont le service reste de nature budgétaire.

### ***Les fonctionnaires s'organisent : les Caisses de retenues (1795-1816)***

La dégradation de la situation des pensions de la loi de 1790 et l'absence de tout espoir d'une prochaine réalisation des promesses de la Révolution conduisent, en effet, les fonctionnaires à s'organiser eux-mêmes, avec la complicité bienveillante de l'Etat aux abois. Dès l'an IV, des caisses de retraites sont donc créées spontanément et de façon autonome, à l'initiative de certaines administrations et de plusieurs établissements publics. Elles sont calquées sur le modèle de la Caisse des Invalides ou de la Ferme générale, et pratiquent, comme les institutions d'Ancien régime, le système de la retenue sur les traitements des agents pour leur financement. Or, bien que cette retenue soit volontaire de la part des cotisants, ces institutions en se référant aux modèles des institutions monarchiques où les pensions restent un secours octroyé par l'Etat et non un droit de ses agents, vont aussi accréditer le droit de l'Etat à disposer des conditions de la collecte et de l'emploi des fonds. Cette capacité d'intervention est d'autant plus fondée que, de toutes façons, les retenues sont effectuées sur des traitements.

La première de ces caisses, dites de retraites ou de retenues, est organisée par l'administration de l'enregistrement et des domaines (décret du 4 brumaire an IV), la seconde par la régie des douanes (lois des 2 floréal et 26 germinal l'an V). Le *Moniteur* de l'époque (n°191, an V) célèbre cette mesure « *aussi juste qu'avantageuse pour le Gouvernement* ». Ces deux institutions, fondées sur le principe de l'association, prélèvent 1 % sur le traitement des employés et se proposent donc de servir, sans le concours de l'Etat, les pensions des employés des administrations correspondantes. D'autres administrations imitent bientôt cet exemple et organisent des caisses de retraite sur le modèle des associations tontinières, qui ont connu un regain de succès durant les

années de la Révolution. Dans l'administration des Finances, sept caisses sont créées entre l'an IV et 1808. La caisse de retraite ou la caisse de retenues s'implante peu à peu dans toutes les branches de l'administration, au niveau central et local. Améliorant sensiblement le régime général des pensions civiles, ces caisses étendent les droits des fonctionnaires en créant des droits en faveur des veuves que la loi de 1790 ne reconnaissait pas. Leur mode de fonctionnement permet d'élever les tarifs du maximum des pensions ; il atténue les conditions d'âge, les conditions de durée du service effectif ; lorsque la loi de 1790 fixait la pension à un quart du traitement, de nombreuses caisses de retraite élèvent ce chiffre à 1/2.

Ainsi, presque paradoxalement, les caisses de retraite gérant les pensions « sur fonds de retenues », créées de façon autonome au sein des administrations et fondées sur l'association des fonctionnaires, à titre individuel, vont constituer le prototype du futur système de retraite des fonctionnaires, jusqu'à aujourd'hui.

A l'origine, « les pensions sur fonds de retenues » sont à la charge directe des caisses de retraites et elles ne figurent donc au budget qu'à titre d'allocations supplétives, et donc en dehors du mouvement général des fonds, c'est à dire des circuits internes du Trésor. Aucune législation, jusqu'en 1853, ne fixe de disposition budgétaire à long terme pour garantir la durée et la régularité du service des pensions civiles classées « sur les fonds de retenues ».

Comme ces pensions servies par les caisses de retraite sont entièrement prélevées sur les traitements des employés, la législation leur reconnaît le caractère de propriété privée, d'épargnes individuelles appartenant aux fonctionnaires. Lors de la banqueroute des deux-tiers, en l'an VI, le législateur exempte les pensionnaires des caisses de retraite. Sous la seconde Restauration, la Commission du budget de 1817 confirmera cette spécificité des fonds : « les pensions des employés qui s'acquittent au moyen de retenues exercées sur leur traitement ont dû être exceptées de la centralisation au Trésor public, par la raison que les fonds sur lesquels elles s'acquittent sont la propriété même des employés. »<sup>5</sup>

Un administrateur des finances, Eugène Ourry, commentera ce rôle financier des caisses de retraite : « Elles sont unanimement reconnues comme des établissements de crédit où l'Etat a puisé les fonds nécessaires au paiement de sa dette ; aussi l'ordonnance du 20 juin 1817, qui règle l'exécution de la loi du 25 mars, n'hésite-t-elle pas à y puiser encore en décidant, par son article 15, que « si un employé qui réclame une pension sur les fonds de retenues en a déjà une sur les fonds généraux Trésor, cette dernière sera confondue dans

5. Rapport sur la loi des finances de 1817, fait à la Chambre des députés par M. Roy, député de la Seine, au nom de la Commission du budget. *Moniteur* du 25 janvier 1817, 1er suppl. au n° 25.



la pension à liquider sur les fonds de retenues, laquelle sera réglée sur la généralité des services, et produira l'extinction de la pension sur les fonds généraux ». <sup>6</sup> Or, si une possibilité de gestion de la dette flottante est ainsi évidente en théorie, son efficacité dépend des résultats financiers des caisses de retraite.

L'Etat ne se dérobe pas, cependant, au devoir de porter secours aux caisses en cas de besoin mais, ses secours prennent la forme de « *subventions* ».

### ***Les fonds de pensions et la dette publique : la gestion de la Caisse des dépôts et consignations (1816-1853)***

La Caisse d'amortissement de l'an VIII avait déjà reçu les fonds de retraites de certaines administrations (Poudres et salpêtres, Ponts et chaussées, Ministère de l'intérieur, etc.). <sup>7</sup> La création des Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations par la loi de finances du 28 avril 1816 permet de séparer les fonctions au sein de l'appareil financier public et les fonds selon leur nature ou leur origine. La Caisse d'amortissement se cantonne dans la stricte gestion de la dette publique, la Caisse des dépôts reçoit les fonds bénéficiant du droit sacré de la propriété individuelle, consacré par les constitutions révolutionnaires et sanctionné par la Charte de 1814. Les fonds des caisses de retenue des fonctionnaires relèvent de cette distinction. L'ordonnance d'application du 3 juillet 1816, sur les fonds de pension des fonctionnaires de l'Etat, dote ainsi le dispositif fractionné des caisses de retraite autonomes d'un cadre de centralisation et des moyens de la protection et de la fructification de leurs ressources. L'ordonnance précise les conditions auxquelles doivent se conformer les ministères, administrations et établissements publics dotés de caisses de retraite : « *toutes les sommes provenant de retenues dans les Ministères, Administrations et Etablissements, sur les appointements, salaires et autres rétributions, seront versées à cette Caisse ; qu'à la fin de chaque année, les sommes qui resteront, après l'acquittement des retraites, seront employées en achats d'inscriptions sur le Grand-Livre, pour le compte de chacune des Administrations auxquelles ces sommes appartiendront.* » Le placement en rente, sécuritaire pour les cotisants, est une garantie en retour pour l'Etat lui-même, ces fonds contribuant à son propre financement, ressource indirecte mais sûre, d'autant plus qu'elle est gagée sur le long terme d'environ trente ans. La gestion des fonds de pensions des fonctionnaires par la Caisse des dépôts inaugure ainsi sa

6. Eugène Ourry, Dictionnaire des pensions inscrites au Trésor public, Paris, Libr. milit. de J. Dumaine, 1874.

7. Loi du 7 fructidor an XII (25 août 1804), Décret du 4 juillet 1806, Ordonnance du 23 septembre 1814. La Caisse d'amortissement est tenue d'ouvrir un compte séparé pour les fonds de retraite.

spécialisation, au sein du système financier français, dans la gestion des longues terminaisons. La Caisse des dépôts ouvre un compte courant avec chaque administration pour ses fonds de retraite, elle fournit gratuitement le service du traitement des dossiers, modalité constitutive qui s'ajoute, pour l'État comme pour les citoyens, aux avantages de la valorisation.<sup>8</sup> Comme pour les autres fonds qui lui sont confiés, la Caisse des dépôts garantit à ces fonds de retenue une rémunération stable par la capitalisation en rente des réserves libres. La Commission de surveillance, lors d'une séance en 1818, énonce le fondement de ce service : « *C'est l'Etat qui supplée à l'insuffisance des fonds de retenue, par des fonds puisés dans le Trésor, et souvent encore, par l'usage de prélèvements sur les produits publics. La Caisse des dépôts et consignations faisant, gratuitement, les services dont elle est chargée, l'économie considérable qui résultera pour les diverses administrations, de la cessation des charges de toute nature, dont la conservation et le service de leurs fonds de retenue est pour elles l'occasion, soulagera le Trésor, et viendra en augmentation des ressources destinées à acquitter les pensions de retraite.*

*Le service des retraites, par l'administration de la Caisse des dépôts et consignations dont les comptes présentés aux Chambres sont soumis chaque année à la Cour des comptes, et réglés par elle, deviendra aussi, dans beaucoup de circonstances, un moyen de contrôle utile et nécessaire : il conduira à plus d'uniformité, et à l'établissement d'un règlement général si vivement désiré, qui, dans cette partie importante de l'administration, éloigne les abus et prévienne la facilité et l'excès des dispositions.*<sup>9</sup>

Les débuts sont difficiles, nombre d'administrations et d'établissements publics tardent à se conformer aux lois et la Caisse des dépôts, avec le gouvernement, consacre beaucoup d'énergie à contraindre ou convaincre ces caisses particulières à déposer leurs fonds. Au nom de « *l'intérêt de l'Etat, comme celui de la Caisse des dépôts et consignations* », le Directeur général et la Commission de surveillance multiplient appels et rappels aux caisses de retraite, la centralisation des fonds de pension représentant un moyen de renforcer le crédit public. Le marché de la rente a une fonction primordiale dans le développement des valeurs mobilières, il fournit à la fois des ressources de long terme à l'État et un placement de choix pour les agents économiques, et les rentes sur l'État

8. I. La comptabilité de la Caisse des dépôts retient dans l'état intitulé « Fonds de retraites » la disponibilité des caisses de retraite. Ces dernières sont divisées en trois catégories principales : 1. Ministères ; 2. Administrations ; 3. Etablissements publics. Les fonds de 25 caisses de pensions les plus considérables sont comptabilisés à part et leurs résultats annuels sont constatés par l'état n°6 du rapport au Parlement.

II. La seconde catégorie des caisses de retraite dont le rapport de la Caisse des dépôts ne fait pas une présentation à part, est au nombre de 255 en 1853. La Caisse des dépôts continue le service de ces caisses.  
9. Le Rapport fait à la Chambre des Pairs de France. session de 1818, séance du samedi 20 mars 1919. Commission de surveillance des Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations.

resteront tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, le baromètre du marché des capitaux.

La Caisse n'intervient pas dans la confection des règlements ni dans leurs applications pour ce qui concerne l'allocation des pensions. Les règles relatives au taux des retenues, aux conditions du droit à pension, à la quotité des pensions, etc., sont de la compétence des caisses de retraite elles-mêmes. Son rôle se borne à la gestion financière et les opérations de placement qu'elle exécute dépendent du volume des fonds disponibles et de la durée de ces mêmes fonds. Elle veille cependant à un équilibre global et constant car, si caisses de retraite adoptaient un régime déficitaire permanent, l'Etat serait obligé de dépenser plus, en subventions, et elles ne pourraient seconder la machine de l'amortissement. La Caisse des dépôts constitue pour les caisses de retraite des fonctionnaires une réserve de rentes et la réglementation spécifique qu'au fur et à mesure des rentrées de l'arriéré, il sera acheté au profit des caisses de retraite des rentes sur l'Etat dont les arrérages seront versés à la Caisse. Le mécanisme de la rente fournit un moyen de capitalisation à ce système de pensions sur fonds de retenue et, en cas de difficulté, les caisses de retraite peuvent aliéner, sur le marché et par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations, les rentes dont elles sont propriétaires. Un peu plus tard, la Caisse des dépôts opérera aussi l'achat de rentes viagères selon la disponibilité des fonds.

283

Aux retenues et aux subventions fournies par le Trésor, s'ajoutent des ressources d'origines variées : produit de retenues sur appointements, de congés, d'amendes, saisies et confiscations que le législateur attribue aux fonds de retraite. Les rentrées, à défaut de paiement, d'arrérages mis en dépense dans les comptes précédents sont aussi une ressource et ces différents postes forment la recette ordinaire du chapitre consacré aux caisses de retraite dans les comptes annuels de la Caisse des dépôts. Cette dernière dispose encore d'une autre ressource additionnelle intitulée « la recette extraordinaire » et formée par l'aliénation des rentes constituées précédemment. En 1816, la Caisse des dépôts détient déjà sur les comptes des collectivités et établissements publics une réserve de rentes de 7 millions, en 1850, cette réserve est évaluée à 13 millions.<sup>10</sup>

La Caisse doit, de toutes façons et pour des motifs de technique financière, conserver cette réserve pour équilibrer les comptes des caisses de retraite.

La réserve des fonds de retraite offre ainsi à l'Etat la possibilité d'utiliser un instrument auxiliaire pour la « puissance d'amortissement de la dette ». A l'époque, la Caisse d'amortissement adopte la méthode du rachat systématique sur le marché des rentes qu'elle immobilise sans les

10. Cf. Z. Kang et J.-M. Thivenud, *Eléments pour servir à l'histoire des retraites des fonctionnaires*, Paris, CDC, M.T.H., 1992, Mineo.

annuler. Sans passer sur le marché, les fonds de retenue restant libres sont classés par le service de la dette publique dans la catégorie de « *rentes immobilisées* ». <sup>11</sup> Comme les fonds de retenue libres ne sont que « *momentanément* » immobilisés par la Caisse d'amortissement et que la Caisse des dépôts a l'obligation de les restituer au profit des caisses de retraite, cette réserve des fonds de retenue contribue surtout à stabiliser la dette flottante. <sup>12</sup>

### *Difficultés des caisses de retraites*

La situation de chacune de ces caisses de retraites est néanmoins problématique, les quelques dizaines de caisses représentent une sorte de mosaïque, conforme aux conceptions assez peu centralisatrices d'une administration qui préfère encore les modes de délégation. Il n'existe entre les caisses de retraites aucune unité, ni dans les origines des ressources, ni dans les conditions respectives de délivrance des pensions, chaque caisse est soumise à des dispositions juridiques particulières relatives aux conditions d'admission, de retenue, de jouissance et de réversibilité. L'Etat laisse les caisses prendre l'initiative et spécifie, suivant les cas, les règles à suivre. Chaque caisse a une comptabilité indépendante et les résultats sont différents entre les unes et les autres. Trois ressources forment les recettes des caisses de retraite : fonds de retenue, produits afférents à chaque administration, rentes concédées par l'Etat à ces caisses afin de compléter leurs fonds de retraites ou subvention de l'Etat à titre exceptionnel. Cette gamme de ressources place les caisses dans une position relativement avantageuse. Au titre des « *produits afférents* », la Caisse de l'Imprimerie nationale par exemple dispose du produit des amendes encourues par les métiers du livre, selon les règlements de police des ateliers ( décret du 28 janvier 1811). Les fonds de retenues pour les officiers et employés du ministère de la Justice et de la Chancellerie de France sont augmentés du produit des places vacantes. Le ministère des Finances réserve au profit des fonds de retraite les produits des amendes, saisies et confiscations. Dans la plupart de cas, le gouvernement, pour aider la fondation des caisses, les dote d'une portion de rentes sur l'Etat. Cette donation joue un double rôle : celui d'une réserve de garantie, pour les caisses et, pour l'Etat, celui d'outil auxiliaire du mécanisme de la rente.

11. *L'administration des finances distinguent deux sortes de rente : rentes immobilisées et rentes mobilisées. Les rentes mobilisées sont celles détenues par les créanciers de l'Etat. Les rentes immobilisées sont « celles qui sont rachetées par la Caisse d'amortissement avec les fonds de sa dotation. » Cf. note explicative des Comptes généraux de l'administration des finances, 1832. Imprimerie royale.*

12. *Une étude sur les propriétaires des rentes nous aidera de discerner la structure, dans le temps, du mécanisme de la rente. Une reconstitution fera connaître les pièces constitutives du réseau qu'on appelle de nos jours le « circuit du Trésor » aux origines du système financier moderne.*

La disparité dans la fixation du taux de retenue traduit le manque de considérations techniques rigoureuses. De par l'absence d'unité entre ces caisses, chaque établissement fait varier la quotité de la retenue suivant son propre état financier. Les conducteurs des ponts et chaussées exerce une retenue de 3 % (décret du 25 août 1804), la Caisse commune de pensions de retraites et de secours de l'Imprimerie nationale adopte un taux de 2 % (ordonnance du 3 juillet 1816). Les caisses de retraites des Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations, après avoir pratiqué un taux de 1,5 %, l'élèvent à 10 % en 1822 .

Le déficit des caisses de retraite est, malgré tout, à peu près permanent, certaines d'entre elles sont systématiquement déficitaires lorsque d'autres jouissent d'une plus ou moins en bonne santé financière. La Caisse générale du ministère des Finances, la plus importante, est constamment déficitaire. Les caisses de retraites des fonctionnaires qui devaient constituer les pensions sur leurs propres ressources, sont bientôt obligées de demander le secours de l'Etat, comme ce dernier en avait pris l'engagement. La première subvention date de 1817, pour une somme de 1.066.500 fr., elle double pratiquement en un an et est portée à 1.958.500 en 1818. Les premières séries de la *Statistique Générale de France* donnent les montants annuels des subventions de l'Etat, de 1822 à 1832, et au cours de ces onze années, les subventions restent inférieures à 3 millions de francs mais suivent néanmoins une progression constante.<sup>13</sup>

285

L'Etat sait bien pourtant que la constitution des fonds de retenue sur traitement lui permet de réduire la dotation annuelle, puisque la généralisation des caisses de retraites dans les administrations englobe, progressivement, une large partie de fonctionnaires qui seraient sinon devenus des candidats aux pensions sur les fonds généraux du Trésor. Ainsi, en 1817, le crédit sur fonds généraux du Trésor n'était plus que de 3 millions et il descendit jusqu'à 1,5 en 1841. Cette réduction de l'allocation budgétaire des pensions est possible grâce à la présence croissante des caisses de retraite des fonctionnaires. La maîtrise de la progression des pensions sur les fonds généraux du Trésor est en effet inséparable de l'existence des caisses de retraites. Le régime déficitaire de ces dernières fait les frais de la rigueur budgétaire dès lors que l'Etat économise autant d'argent que les caisses de retraites attirent vers elles autant de fonctionnaires adhérents qui d'eux-même cotisent autant d'argent que le Trésor n'a pas besoin de comptabiliser dans ses prévisions annuelles de versements. Le système des caisses de retraites particulières des fonctionnaires évite donc, au total, à l'Etat une charge qu'il n'aurait pas pu supporter autrement.

13. Selon E. de Bray et René Joliet dans leur article « Pension » dans le Dictionnaire des Finances.

*Débats politiques et projets de réforme (1832 -1853)*

Le fait que les caisses de retraite accumulent leur déficit et qu'en parallèle les charges du Trésor continuent de croître préoccupe le gouvernement, l'administration et le Parlement et les débats se succèdent au fil des ans. En 1817, une première subvention de l'Etat aux caisses de retraite donne le signal de la défaillance du système. Avec la monarchie de Juillet, la dette publique augmente mais le gouvernement s'efforce de prévenir l'excès de l'endettement. Une nouvelle subvention aux caisses de retraites inquiéterait le Parlement toujours soucieux du gonflement de la dette flottante. La nécessité d'une réforme est devenue de plus en plus pressante et de 1832 à 1841, le Parlement consacre cinq discussions à cette question. En 1832, le baron Lepeletier d'Aunay rédige un rapport au nom de la Commission des finances de la Chambre des Députés. En 1833, une Commission administrative constituée sous la présidence du comte Bérenger présente un nouveau rapport, publié la même année par l'Imprimerie Royale. Par la suite, des projets, émanant pour la plupart de l'administration des finances ( sous les ministères Humann, Duchâtel, de Laplagne, Passy, Fould )<sup>14</sup>, proposent des modifications importantes du système existant et reposent la question sur une base différente de celle réglée par la loi toujours en vigueur de 1790. Chaque projet suscite des tensions entre le ministère des Finances et la Commission de la Chambre. Tous ces projets visent à trouver un système économe qui serait bénéfique à la fois pour les pensionnaires et pour le Trésor mais les opinions divergent sur les moyens pour atteindre ces objectifs.

286

Le choix entre la capitalisation et la répartition divise les spécialistes, au gouvernement comme au Parlement. Les uns cherchent à améliorer les caisses de retraite en conservant le socle de la loi de 1790, les autres veulent, au contraire, substituer au système que l'on a abusivement appelé « tontinier », un système de capitalisation calqué sur celui des caisses d'épargne. En 1832, Lepeletier d'Aunay veut ainsi constituer, en faveur des fonctionnaires et employés civils, une caisse d'épargne et de prévoyance sans subvention de la part de l'Etat. Ce modèle viendrait substituer au système des chances tontinières sur lequel reposent les caisses de retraite la création d'un capital placé en rente perpétuelle et former ainsi une propriété permanente, non viagère, au profit de l'employé et de sa famille. Le Trésor sera affranchi de toute servitude financière et les fonctionnaires jouiront des fruits de leurs épargnes.

Le fractionnement du système, la détermination arbitraire du taux de prélèvement, sont des vices signalés depuis longtemps et chacun livre un calcul du taux qui diverge selon les optiques, certains affirmant

14. Projets des 16 décembre 1834, de Humann ; 4 janvier 1837, de Duchâtel ; 27 février 1838, de Laplagne ; 25 janvier 1840, de Passy ; 18 mars 1841, de Humann.

qu'un prélèvement proportionnel et progressif en fonction de l'importance du traitement permettrait de garantir l'avenir des caisses de retraites. En 1843, P. Clément reprend l'idée du taux variable et progressif, avancée par Châteaubriand en 1823, il propose de prélever 6 % sur les traitements au-dessous de 5 000 francs ; 8 % sur ceux de 5 000 francs et au-dessus. De son côté, Audiffret présente un autre mode de prélèvement en conservant le taux variable avec une combinaison, sur le modèle de la Caisse des dépôts : « un prélèvement de 5 %, augmenté chaque année des intérêts composés et du produit des extinctions, formait, au bout de trente ans, un capital suffisant pour produire en faveur de chaque employé une rente viagère à peu près égale au montant de la pension qui lui est promise par les règlements ».<sup>15</sup> Le rapport Gouin estime que l'on ne peut faire monter le taux au-delà de 7 %. Plusieurs projets cherchent encore à ajuster la quotité de la retenue par l'actualisation des pensions dans le futur. Très curieusement, en montrant l'impossibilité d'un financement exclusivement fondé sur l'épargne des agents publics, le projet de retraite des fonctionnaires s'inscrit d'emblée dans un plan différent de celui qui est alors conçu symétriquement pour la retraite des autres catégories sociales et que sanctionnera la loi de 1850, créant la Caisse des retraites pour la vieillesse.

La capitalisation est, aux yeux de ses partisans, un excellent moyen de débudgétisation. La conception budgétaire de l'époque est davantage commandée par un souci d'économie que par une politique dirigiste de l'Etat. Aussi le législateur a-t-il voulu souvent supprimer la participation de l'Etat à l'édifice des retraites de ses agents, en diminuant la subvention qui en garantissait l'équilibre. La tentation de choisir un système de capitalisation capable de décharger le Trésor se fait pressante et un recours à la capitalisation est d'autant plus séduisant qu'au long du XIXe siècle la menace de l'érosion monétaire est quasiment nulle.

Un autre argument intervient en faveur d'un système autarcique par capitalisation : charger le Trésor, disent certains, revient à charger aussi les contribuables et au nom d'un motif peu satisfaisant, puisque les caisses de retraites ont été conçues être auto-suffisantes. Leur déficit est considéré comme une charge anormale et l'Etat n'accorde des subventions qu'à titre de secours, d'expédient, et non comme une contribution régulière. Cette réserve d'opinion explique sans doute pourquoi les parts proportionnelles entre les retenues et les subventions dans les charges auxquelles les caisses ont à faire face chaque année, n'ont jamais été bien définies. Si l'on peut régler aisément les autres pensions et gratifications d'un trait de plume sur la ligne des fonds généraux du

15. D'Audiffret, *Système financier de la France*. t.1. Paris, Paul Dupont, 1863, p.259.

Trésor, il est moins facile, pour des raisons politiques, de procéder à une réforme drastique des pensions sur fonds de retenue.

En 1834, le ministre des finances Humann présente un projet de loi pour réformer la Caisse générale de pensions de son ministère et de l'établir sur une nouvelle base : « *Cette caisse serait exclusivement alimentée par des retenues faites sur les retenues sur les traitements des fonctionnaires, et par les prélèvements déjà attribués à la caisse des retraites sur les produits d'amendes et de saisies, sans aucune subvention de la part du Trésor* ». L'achat de rente sur les fonds ainsi formés serait inscrit au compte individuel de chaque fonctionnaire sur le modèle des caisses d'épargne. Conscient toutefois que « *Les intérêts composés ne résolvent pas tous les problèmes sociaux* », Humann vise une séparation définitive entre le passé et le présent, en orientant le mécanisme vers le seul horizon de la vieillesse, en faisant table rase des dispositions antérieures et en liquidant les pensions du régime de 1790. La Commission du Parlement chargée d'examiner le projet accueille d'abord favorablement cette *Caisse d'épargne et de prévoyance* vouée aux retraites des agents du ministère, innovation heureuse et moyen de résoudre la question des pensions civiles. Puis, la Commission finit par rejeter le projet du ministre parce qu'elle souhaite que le projet puisse s'appliquer à l'ensemble des administrations et non au seul ministère des Finances.

288

En 1837, Duchâtel, nouveau ministre des Finances, présente un projet complètement différent dans le quel il requiert l'intervention entière et exclusive du Trésor, à la fois pour liquider les pensions existantes et pour fonder une caisse unique vouée à toutes les fonctions civiles, dotée en rente perpétuelle et capable de servir toutes les pensions de retraite. La Commission du Parlement qui a abandonné l'idée d'une Caisse d'épargne admet le principe de l'intervention du Trésor et celui de la création d'une caisse unique et, bien que le projet ne soit pas entériné par une loi, ces deux principes constituent désormais la base de la réforme à venir.

L'année suivante, en 1838, un projet du député Gouin, au nom de la Commission parlementaire, revient sur le mécanisme de la capitalisation. Le rapporteur propose d'instituer une caisse de retraites pour les fonctionnaires qui devrait exempter le Trésor de toute subvention nouvelle et envisage de verser à une Caisse d'épargne les retenues sur les traitements.

Dans son rapport du 27 février 1838 à la Chambre, le ministre des finances Lacave-Laplagne, souligne l'impossibilité d'éviter à l'Etat la prise en charge des pensions des fonctionnaires : « *quelque parti que l'on adopte, l'Etat ne restera jamais étranger à cette dépense. Que l'on abandonne au fonctionnaire le soin de mettre lui-même en réserve pour sa vieillesse une partie de ses émoluments, il n'en faudra pas moins que le traitement total soit fixé de*



manière à lui laisser après le retranchement une ressource suffisante. L'Etat fournira donc à l'économie. Il en sera de même pour les retenues attribuées aux caisses de retraite, de même encore pour celles qui seraient accumulées au compte de chacune individuellement. Dans aucun système on ne peut se dispenser de prélèvements et d'autres contributions plus ou moins déguisé à la charge du Trésor.... Partout, que l'on exerce ou non des retenues sur les traitements, c'est toujours l'Etat qui est chargé du service des pensions ; c'est toujours en son nom qu'elles sont concédées. »<sup>16</sup> La solidarité financière relève d'une solidarité politique entre l'Etat et ses serviteurs, noués par une dette et un devoir mutuels : « en ayant recours aux retenues pour subvenir aux pensions, et que dans l'application qu'il a faite de ce système, l'Etat n'y a vu qu'un moyen d'accroître les rémunérations, d'améliorer l'avenir des fonctionnaires à l'aide d'un léger retranchement sur leurs traitements d'activité ; qu'il leur a imposé, si l'on veut, des économies en attribuant à l'emploi de celles-ci les avantages de la tontine ; mais que ne faisant absolument aucun sacrifice, il n'a pu se libérer de sa propre dette ; qu'en un mot, l'institution des caisses de retraite a pu être un acte de sollicitude pour ceux qui servent le pays, mais non pas un acte d'abandon. » En effet, si l'on augmente les traitements, on augmentera la dépense de l'Etat et cela ne change rien en termes budgétaires.

Comme le projet de Duchâtel, celui du nouveau ministre prône un système unifié : « Il faut supprimer les caisses de retraites spéciales, mettre les pensions à la charge de l'Etat, et lui donner les moyens, en proportionnant la retenue au traitement, d'y faire face sans augmenter les dépenses du Trésor ». La suppression envisagée de toutes les caisses de retraites conduirait donc à porter tous leurs actifs sur le Grand livre de la dette publique. Cependant, le ministre maintient la capitalisation des retenues qui seraient portées, avec l'accumulation d'intérêts, au crédit de comptes individuels et employées en rentes sur l'Etat. Le produit des extinctions avant le temps fixé pour la retraite, joint à certains prélèvements correspondant à la contribution annuelle du Trésor, constituerait un fonds commun, réparti entre tous, suivant diverses règles, et porté de même au crédit des comptes individuels. La rente perpétuelle reviendrait ainsi à chacun au moment de la cessation de ses fonctions.

En 1840, H. Passy, ministre des finances, dépose un projet de loi en faveur d'un système de capitalisation. « Des calculs d'une exactitude rigoureuse nous ont prouvé, en effet, que la réunion en une même masse du produit de retenues sagement calculées, que l'accumulation des intérêts, pendant la période assez longue qui s'écoulerait avant que la caisse eût aucun paiement à effectuer, et les bénéfices de tontine à réaliser par suite des extinctions et des éliminations qui auraient lieu, suffiraient pleinement pour créer des

16. Rapport du ministre des finances sur les pensions. *Moniteur*, t.2, 1er supplément au N°59, p.435.

ressources bien supérieures aux besoins... En proportionnant les retenues aux nécessités réelles, en ayant soin de prélever davantage sur leurs agents à leur entrée dans les fonctions civiles, afin de mettre à profit la puissance certaine des intérêts composés, toutes, comme nous l'avons déjà dit, pourront amasser des capitaux dont l'accroissement progressif les mettra à l'abri des incertitudes de l'avenir.<sup>17</sup> Moyennant une subvention destinée à liquider les anciennes pensions, le projet prévoit la suppression de toute forme d'assistance du Trésor et donne le libre choix à chaque administration de placer leurs fonds soit dans les caisses d'épargne soit sous forme de tontine.

290

La Commission du Parlement penche donc de nouveau vers le système de capitalisation. Mathieu, député de Saône-et-Loire, est désigné pour rédiger un nouveau rapport,<sup>18</sup> il a soigneusement examiné la combinaison tontinière et prouvé qu'il est impossible de se passer d'une subvention de l'Etat, même avec une réorganisation rigoureuse des caisses de retraite. Il constate qu'en imposant aux fonctionnaires une retenue de 7 %, des deux premiers douzièmes du traitement et de toute augmentation de traitement, le jeu d'une tontine ne donnerait encore aux fonctionnaires, après trente années de services, qu'une pension viagère variant entre 40 et 49 % du traitement. Les résultats avancés par Mathieu soulèvent une importante question : la capitalisation exercée uniquement sur les retenues est-elle suffisante pour garantir une pension aux fonctionnaires ? Dans la perspective d'une capitalisation à long terme, les employés réclameront la restitution de leurs sacrifices annuels et, si on laisse aux fonctionnaires le soin de la constitution de leurs pensions, il est logique qu'on leur restitue les fruits de leurs épargnes. Mais les cotisations des fonctionnaires sont-elles des épargnes au même titre que l'argent que le déposant apporte aux caisses d'épargne ? Les « traitements » des fonctionnaires sont-ils assimilables aux « salaires » des ouvriers ? L'Etat fournit à ses vieux agents une « pension », alors que les caisses d'épargne proposent à leurs clients soit la restitution des capitaux déposés, soit une « rente » achetée sur leur ordre personnel. La rente est une valeur négociable qui appartient à un propriétaire, la pension est une dotation incessible et insaisissable, elle a un bénéficiaire mais pas un propriétaire. Les pensions servies par les caisses de retraite dans les administrations ne sont pas considérées, d'un point de vue juridique, comme fondamentalement différentes de celles déjà réglementées par la loi de 1790. Il n'est donc pas possible de capitaliser les récompenses de l'Etat à ses agents au même titre que des épargnes privées, car cette récompense provient des ressources de l'Etat, du

17. *Projet de loi (25 janvier 1840) sur les pensions de retraite des magistrats, fonctionnaires et employés de l'ordre civil. Moniteur, 1840, t.1, p.170 et s.*

18. *Rapport de Mathieu, au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de la loi sur les pensions de retraite des fonctionnaires de l'ordre civil. Chambre des Députés, séance du 19 juin, session 1840.*

budget formé de la contribution obligatoire de la Nation. En outre, la cotisation a déjà, en elle-même, une couleur d'obligation, puisqu'elle est appliquée partout dans les administrations et comme, selon la loi de 1790, tous les fonctionnaires ont théoriquement ouverture du droit à pension, les bénéficiaires des caisses de retraite ne constituent pas une classe à part dans le corps des agents de l'État. De la même façon, les caisses de retraite ne sont pas les caisses d'épargne ni les compagnies d'assurances des agents publics. Les fonds de retraite servent, au même titre que les fonds affectés par le budget, des pensions pour tous les fonctionnaires.

En reprenant le portefeuille des finances en 1841, Humann a abandonné, dans un nouveau projet de loi, ses positions de 1834.<sup>19</sup> Il reconnaît que la retenue donne « le caractère d'une sorte d'assurance mutuelle organisée avec concours et sous le patronage de l'État... Les lois et règlements qui assurent des pensions de retraite aux fonctionnaires civils sont le nerf de l'administration, le lien le plus puissant de sa vaste hiérarchie, la sanction la plus efficace des devoirs imposés à tous ses agents. » Cette fois, Humann fait l'option de supprimer les caisses de retraite et d'inscrire les pensions au grand livre de la dette publique. Cette même année, Félix Réal, député et rapporteur de la Commission, présente un très long texte dans lequel il passe en revue toutes les propositions antérieures. Il constate aussi que les subventions de l'État aux caisses de retraite dépassent leurs propres recettes. « Nous avons acquis la certitude que les sommes fournies par le trésor à ces caisses, depuis 1817, sont bien supérieures au montant des retenues imposées dans le même intervalle de temps à la masse des fonctionnaires et des employés. » L'article 14 de la loi de 1790 prévoyait une somme de 10 millions de francs, pour la dotation annuelle des pensions, plus 2 millions pour les gratifications et dons, sans compter les pensions des invalides et des ecclésiastiques. Les 10 millions de crédit budgétaire ont été vite absorbés par les opérations de liquidation sans nouvelles allocations ou affectations. Félix Réal suggère alors l'inscription de la pension sur le Grand-livre de la dette publique, le versement au Trésor des retenues sur le traitement des employés, l'affectation aux fonds de retraite des diverses ressources en saisies, amendes et prélèvements.

291

### ***Le rôle de l'Etat-patron***

Dans tous les projets, sauf celui de Humann en 1834, l'intervention de l'État est unanimement réclamée, les uns l'appellent pour mettre à la charge du Trésor, et d'une façon définitive, le service des pensions, les autres pour liquider les engagements déjà contractés et en cours. Comme

19. *Projet de loi sur les pensions de retraite des fonctionnaires et agents civils soumis à des retenues.* par le Ministre Humann. le 18 mars 1841, *Moniteur*, 1841, p.675 et s.

dans un système de capitalisation, il est hors de question de mélanger l'épargne des uns avec celle des autres, il faut répartir sur une nouvelle base et laisser le Trésor liquider les pensions anciennes. Le régime des retraites des fonctionnaires devrait donc être scindé en deux parties, l'une exclusivement fondée sur les retenues correspondant à des pensions bien définies, l'autre assurée par une affectation budgétaire spéciale et principalement pour les pensions en liquidation.

*Si les caisses de retraites pouvaient suffire à leurs besoins, écrit Pierre Clément, dans le « Journal des économistes » en 1843, si, moyennant une retenue modérée exercée sur les traitements, l'Etat ne devait, dans aucun cas, intervenir pour les tirer d'embarras, on comprendrait leur utilité... mais parmi tous les projets présentés, soit par le gouvernement, soit par les particuliers, il n'en est qu'un seul qui ne demande pas de subvention, et celui-là exigerait un remaniement complet de l'administration. »<sup>20</sup>*

Le caractère particulier ou spécial du régime de retraites des fonctionnaires vient en lumière au moment où les mêmes parlementaires et gouvernements se penchent sur la question si préoccupante de la retraite des travailleurs. A l'époque comme aujourd'hui, les deux débats sont engagés simultanément par les pouvoirs publics mais ils évoluent d'emblée dans des cadres différents. Curieusement, les expériences des caisses d'épargne ou celles des associations tontinières en matière de retraite, références sur les quelles les partisans de la capitalisation s'appuient pour le régime des fonctionnaires, n'ont pas prouvé leur efficacité dans les autres catégories de la population. Tous les promoteurs et gestionnaires des caisses d'épargne, qui avaient pourtant, à l'origine, inscrit la perspective du service de la retraite dans les fondements de leurs institutions, s'accordent vite sur le fait qu'une épargne facultative ne convient pas à un établissement de retraites. L'instabilité du régime salarial des classes ouvrières et la modicité des revenus deviennent très vite des inconvénients. Cette faiblesse des ressources et leur irrégularité dans le temps déstabilisent le processus de la capitalisation à long terme, alors que la continuité est la condition minimale, indispensable à la constitution des pensions de retraite. La puissance compensatrice des intérêts composés apparaît comme pure hypothèse lorsque les théoriciens de l'époque négligent les effets d'une baisse du taux d'intérêt, même si, au long du XIXe siècle, le taux d'intérêt est tendanciellement décroissant. Si l'on veut capitaliser sur une durée de trente ans, toutes les conditions d'une parfaite régularité doivent se trouver réunies pour constituer la pension. Le modèle des caisses d'épargne est aussi inadéquat pour les retraites ouvrières que celui des sociétés de secours mutuels qui, de par leur nature monogénérationnelle, se sont révélé incapables d'opérer des transferts entre générations.

20. Pierre Clément, « Journal des économistes », 1843, p.42.

Dans l'inextricable confusion des spéculations techniques, l'argument politique joue donc un rôle décisif et provoque le rejet des projets favorables à une pure capitalisation. Quel que soit l'optimisme autorisé par les calculs, un système de capitalisation comporte une difficulté insoluble car par l'individualisation des contributions et des revenus, il aura inéluctablement des effets négatifs sur la pérennité et la continuité du service public. L'obsession qui assaille les esprits est, avant tout, le risque de désolidariser le corps de l'Etat. En effet, chaque solution proposée pour la retraite des fonctionnaires suggère une certaine conception des liens entre l'Etat et ses agents. La fondation d'une caisse d'épargne à statut spécial met en avant l'indépendance de l'institution, et cette solution désintéresserait l'Etat, en le déchargeant d'une contrainte financière qui sert aussi au quotidien à lui rappeler ses engagements. Si l'on réussit le montage et que l'on débarrasse ainsi le Trésor de ses obligations - difficiles sinon impossibles à tenir - le succès financier de l'opération ne sera-t-il pas contrebalancé par un échec politique et moral de l'Etat ? L'Etat peut-il vraiment se désintéresser de la prévoyance de ses serviteurs ? Comme l'avait écrit le comte Chabrol, au début de la Monarchie de Juillet, dans un rapport au roi : « *Celui qui s'est dévoué à une carrière publique, quels que soient les avantages que son mérite ait pu lui faire obtenir, a dû renoncer au soin de sa propre fortune pour se livrer exclusivement à l'accomplissement d'un devoir qui intéresse la société tout entière, et l'Administration sera toujours pour lui comme pour sa famille une sorte de Providence qui lui donnera sécurité sur ses besoins présents et à venir.* »<sup>21</sup>

293

Dans la longue série des réflexions sur la réforme du système de pension, qui s'échelonnent sur plus d'un demi-siècle, deux tendances s'entremêlent, dont chacune intègre, progressivement, des éléments empruntés à l'adversaire. Ainsi, peu à peu, de combinaisons en combinaisons, une concordance des vues finit par se dessiner dans les cercles spécialisés qui traduit aussi l'avancée simultanée de la « *question sociale* », au moins dans les trois décennies qui précèdent la révolution de 1848. La chute de la Monarchie de juillet, l'avènement de la Seconde république consacrent le triomphe des considérations solidaristes qui militent pour une alliance, un pacte à vie entre l'Etat et ses serviteurs et contre l'idée de faire des caisses de retraite des fonctionnaires une institution indépendante des finances publiques.

### **La réforme de la loi du 8 juin 1853**

La loi de finances du 15 mai 1850, par son article 15, exige un choix

21. Rapport au roi par M. de Chabrol, *Moniteur* du 14 avril 1830, 7e suppl. au n°104, p.25.

définitif et qu'une loi générale sur les pensions civiles soit prise sans délai déterminant si celles-ci doivent être inscrites au Trésor ou mises à la charge des caisses de retraite subventionnées par l'Etat.

Dans cette même période où culmine et fleurit ce long débat social que le législateur mettra enfin en pratique pour les sociétés de secours mutuel et la retraite ouvrière, par les lois de juin et juillet 1850, un traitement particulier est donc réservé aux pensions des fonctionnaires.

Le projet de loi présenté par Achille Fould, ministre des finances, en 1851, donne le ton à la solution souhaitée<sup>22</sup> : « *Les services publics en France reçoivent une rémunération d'une double nature : le traitement et la pension. La pension n'est qu'une juste récompense acquise et due au même titre que le traitement. Comme le traitement, elle a été l'une des clauses du contrat qui s'est formé, lors de l'acceptation des fonctions publiques, entre l'administration et son agent ; comme lui, elle est l'exécution d'un engagement et le prix d'un service rendu ... Si l'administration, après avoir profité des travaux et de la vie entière d'un fonctionnaire, l'abandonnant ensuite, sans ressources et sans appui, lorsque la vieillesse le met hors d'état de subvenir à son existence ; si elle le laisse aux prises avec la misère, il s'éleverait contre elle un juste reproche de dureté et d'ingratitude ; et lors même qu'elle ne serait liée envers son ancien serviteur par aucun engagement, l'humanité, la simple équité, lui commanderaient encore de venir à son secours. N'est-il pas sage, dans le double intérêt de la dignité de l'Etat et du bien-être de ses agents, de prévenir une situation aussi douloureuse, et d'assurer à l'avance, à ces derniers, des ressources destinées à mettre leur vieillesse à l'abri du besoin* ».

294

Selon Achille Fould, les pensions servies par les caisses de retraites ne constituent pas une dérogation à la loi de 1790, mais plutôt une adaptation inscrite dans la nécessité et validée par les faits. Le ministre donne une légitimité historique aux retenues sur les traitements perçues comme une mesure de remplacement, palliatif des carences de l'Etat et de son incapacité à servir les pensions prévues par la loi révolutionnaire qui avait été volontairement admis par les intéressés. Il soutient ainsi que la seule interprétation possible de la nature des cotisations des fonctionnaires est « le traitement différé », les retenues ne représentent pas leurs épargnes privées. « *La pension doit demeurer ce que l'a faite le cours des temps ; elle doit être le produit tout à la fois de la libéralité de l'Etat et de l'épargne de l'employé* ». Si l'Etat abandonnait ce domaine à la gestion autonome de ses agents, ces derniers risqueraient de se laisser séduire par d'autres formes d'emplois de leurs fonds. En outre, la retraite a toujours servi de ciment pour assurer la cohérence du corps de l'Etat : « *C'est l'espérance de la pension de retraite qui lui répond de la fidélité, du zèle*

22. Achille Fould, ministre des finances, *Projet de loi sur les pensions civiles*, *Moniteur universel*, supplément au n°236, le 24 août 1851.

*et du courage des nombreux agents auxquels est confiée la protection des intérêts sociaux ».*

La loi du 8 juin 1853 vient donc trancher en faveur d'une intervention explicite de l'Etat, elle confirme un mécanisme qui va désormais se perpétuer jusqu'à aujourd'hui et qui combine la centralisation des pensions au Trésor, la participation financière conjointe et simultanée de l'Etat et des fonctionnaires, la répartition des allocations entre les fonctionnaires cotisants.

Dès juillet 1853, les 25 principales caisses de retraites sont supprimées et aux termes du décret du 9 novembre 1853, la Caisse des dépôts cesse, à partir du 1er janvier 1854, d'être chargée du service des pensions imputées sur les caisses de retraites liquidées par la loi de juin 1853. L'actif des caisses de retraite est versé au Trésor et intégré au budget de l'Etat, toutes les pensions existantes ou en cours de liquidation à la charge des caisses dorénavant abolies sont inscrites au Grand-livre de la dette publique, à partir du 1er janvier 1854. Le principe de l'unicité de la loi de 1853 ne s'applique toutefois qu'aux seules caisses de retraites des administrations centrales et à un nombre restreint de grands établissements publics. Les 25 caisses de retraites supprimées correspondent, à peu près, à ce que l'on appelle aujourd'hui le régime des fonctionnaires d'Etat, à l'exclusion des futurs régimes spéciaux. Plusieurs caisses de retraite des établissements publics à Paris sont exceptées par la loi et continuent d'être gérées par la Caisse des dépôts.<sup>23</sup> Le droit à pension défini par la nouvelle loi ne s'applique qu'aux fonctionnaires payés sur les fonds d'Etat ou assimilés, les fonctionnaires territoriaux dont les traitements sont imputés sur les fonds communaux et départementaux, ne sont pas inclus dans le régime de 1853, sauf quelques cas exceptionnels. Les caisses départementales et communales demeurent dans le *statu quo ante* et servent des pensions aux agents publics territoriaux et hospitaliers. La Caisse des dépôts continue de les gérer administrativement et leur fournit, comme auparavant, un accès au marché de la rente.

Les choix techniques, notamment l'arbitrage entre la méthode de la répartition et celle de la capitalisation, ont été soumis aux considérations d'efficacité et ils sont déterminés au regard de la conception, alors dominante, de la solidarité sociale. Pour la classe ouvrière, les spécialistes recommandent la capitalisation, gageant l'efficacité de leur prévoyance sur la combinaison entre l'épargne et le marché.<sup>24</sup> Pour les

23. Il s'agit des caisses des institutions suivantes : Assistance publique, Imprimerie nationale, Mont-de-Piété, Octrois de Paris, Théâtre nationale de l'Opéra, Préfecture du département de la Seine, Préfecture de police, Caisse générale des retraites ecclésiastiques.

24. En 1850, la création de la Caisse nationale de retraite et de vieillesse offre aux classes ouvrières la première institution publique de retraite. La réforme des pensions civiles n'intervient que trois ans plus tard, par la loi du 9 juin 1853. Mais ces deux réformes sont indépendantes. La capitalisation, système préféré dans d'autres domaines de retraite, en particulier, la retraite des ouvriers, organise la prévoyance

fonctionnaires, au contraire, l'Etat les met à l'abri des aléas du marché par le recours à la répartition qui garantit la sûreté de leur retraite par la responsabilité réciproque des deux parties. Cette question de la responsabilité sociale en matière de prévoyance ne cessera de susciter, régulièrement jusqu'à la fin du XIXe siècle, des spéculations idéologiques. L'organisation de la retraite des fonctionnaires érige une sorte de paradigme de la solidarité sociale qui va aiguillonner ensuite la réflexion sur l'ensemble des systèmes de retraite. En tant qu'employeur et patron, l'Etat est donc le premier à reconnaître sa pleine responsabilité dans l'offre de bien-être à ses agents. La subvention de l'Etat aux fonds de retenue, régularisée par la prise en charge du Trésor, servira de prototype aux futures cotisations patronales du système des assurances sociales, dans l'entre-deux-guerres.

296

Tout en confirmant le principe de la récompense nationale, version renouvelée de la pension d'Ancien régime, la loi du 8 juin 1853 corrige l'abstraction financière de la loi de 1790, en donnant un caractère d'obligation aux cotisations des fonctionnaires. Elle maintient la retenue sur les traitements des fonctionnaires civils et élargit ainsi la portée du dispositif. Si elle supprime les caisses de retraites particulières - et volontaires- dans les administrations centrales et dans les grands établissements publics, la loi conserve en entier la pratique de la retenue sur les traitements. L'Etat souverain reconnaît ses manques et impose la nécessité compensatrice d'une contribution des fonctionnaires civils au service de pensions qu'il aurait dû accorder libéralement. Cette attitude, à la fois paradoxale et hégémonique, traduit malgré tout le progrès de la négociation entre l'Etat et ses agents, puis au delà entre l'Etat et le corps social, pour parvenir à un pacte financier, gage de l'accord mutuel d'assistance.

Les retenues sur les traitements sont affectées à l'exercice budgétaire sur un compte intitulé « *retenues pour le service des pensions* ». Le service des pensions est incorporé au service de la dette publique. Désormais, les retenues cessent d'être, en droit comme en fait, la propriété privée des fonctionnaires et la loi de 1853 enlève ainsi une ambiguïté du régime de 1790 qui, par son insuffisance, avait réduit les charges de l'Etat pour les pensions civiles grâce aux fonds de retenue des caisses particulières. Sous des allures de spoliation et de contestation du droit sacré de la propriété, l'Etat clarifie cependant la nature de ses engagements à

---

*sur la double base de l'épargne individuelle et de son accumulation à long terme sur le marché. Certes, l'Etat apporte sa garantie. Mais financièrement, la base de la retraite ouvrière est constituée par les épargnes privées. La Caisse de retraite ouvrière opte pour un système fondé explicitement sur la base de la capitalisation facultative. S'il apporte sa garantie aux pensions de retraite pour les ouvriers, l'Etat ne s'engage point dans la formation des fonds. Les fonds de retraite doivent être entièrement constitués sur les épargnes individuelles des ouvriers, avec bien sûr des possibilités d'adhésion à titre collectif aux sociétés de secours mutuels.*



l'égard de ses agents et réciproquement. La loi donne une nouvelle extension aux pensions civiles, elle appelle au bénéfice de la retraite une catégorie de 83 000 agents, et parmi eux, 43 000 instituteurs primaires, 14 000 facteurs ruraux. Le taux de cotisation est uniformément fixé à 5 %, le droit à la pension de retraite est acquis par l'ancienneté, ouvert à soixante ans et après trente ans accomplis de service. La pension est calculée sur la moyenne des traitements et émoluments de toute nature soumis à retenue, elle est réglée, pour chaque année de services civils, à un soixantième du traitement moyen. Ces mesures matérialisent l'unicité du système de pensions en même temps qu'elles servent de fondation à l'édifice cohérent de la fonction publique, dont l'uniformisation définitive attendra encore cent ans.

La préférence pour un système unifié et distributif cristallise donc la solidarité intime entre l'Etat et ses agents. Ce motif est sans doute la raison essentielle qui conduit le législateur à opter finalement pour le système de répartition. Comme la loi de 1790, celle de 1853 limite (art.20) les concessions annuelles des pensions au montant des extinctions réalisées. L'augmentation éventuelle des crédits doit faire l'objet d'une loi spéciale et à cet égard, la loi de 1853 perpétue l'erreur technique du régime de 1790 et dès les années suivantes, les critiques s'élèveront contre le fait, vite évident, que la loi de 1853 n'établit aucun lien entre la pension qu'un fonctionnaire recevra et la retenue de son traitement, aucune corrélation entre les charges de l'Etat et les retenues exercées sur les agents. Certains estiment, par exemple, qu'avec un taux de 4%, si les fonctionnaires versaient leurs retenues annuelles à une compagnie d'assurances ordinaire, ils toucheraient une pension supérieure à celle servie par l'Etat.

L'engagement de l'Etat ne supprime donc pas les problèmes de l'organisation des retraites ni les inconvénients d'une contribution mal définie du Trésor. La prise en charge des pensions sur retenue par le Trésor n'a pas modifié les termes de la question de l'efficacité de l'institution. La suppression des caisses de retraite particulières transforme l'équivalent de leurs charges et de leur déficit coutumiers en une dépense régulière pour l'Etat. Le contrôle de cette dépense dans le cadre de la dette publique reste délicat, car les charges de l'Etat sont toujours dépendantes de la progression des pensions et des retenues sur les traitements. En outre, de nombreuses circonstances sociales et politiques conduisent à l'élargissement du droit des fonctionnaires pensionnaires en matière de réversibilité, de conditions d'admission, d'âge de la retraite, etc. Or, les modifications de chacune de ces données pourraient occasionner une variation importante des charges que l'Etat aura à supporter et celui-ci ne peut proportionner indéfiniment son apport au chapitre des pensions sans porter préjudice à sa politique budgétaire et

fiscale, et par conséquent à sa politique sociale vis à vis de la Nation. Ces facteurs d'incertitude menacent la stabilité et la continuité du service de pensions. Désormais, l'Etat est confronté aux problèmes propres à tout système de répartition, il doit s'employer à devenir bon gestionnaire, sous peine de renoncer à son patronage, pour assurer un fonctionnement rationnel, économique et juste, du système de retraites des fonctionnaires. Il est donc indispensable d'accompagner l'intervention de l'Etat par un plan prévisionnel qui mette en corrélation la retenue, la prestation des pensions, la structure démographique des pensionnaires et les charges de l'Etat.<sup>25</sup>

Les difficultés d'application, l'augmentation très rapide des coûts pour l'Etat, les incertitudes techniques mettront très vite la loi de 1853 aux prises avec une vive et persistante contestation qui agitera les milieux parlementaires, les administrations, les gouvernements et les premières organisations syndicales jusqu'aux années de l'entre-deux-guerres. Le principe du retour à la capitalisation et aux caisses de retraites est discuté, admis puis rejeté entre 1890 et 1924. Mais curieusement, malgré l'abondance et la durée des débats sur la question récurrente du financement et des techniques de gestion des retraites des fonctionnaires, la loi de 1853 est restée en définitive la référence de la loi du 14 avril 1924 instituant un nouveau régime des pensions civiles comme des textes qui lui succèderont.

298

## ANNEXES

### *De quelques expériences institutionnelles*

#### *La Caisse « Chateaubriand » du ministère des Affaires étrangères »*

Certaines administrations, au nom de cette liberté, tentent des expérimentations originales, ainsi, Chateaubriand, ministre des Affaires étrangères, présente au roi, le 19 novembre 1823, un projet de loi sur le service des pensions dans son ministère qui esquisse la technique de la répartition.<sup>26</sup> Ce texte inédit, retrouvé dans les archives du Quai d'Orsay, témoigne des talents de Chateaubriand en matière financière et de ses dons d'imagination et de visionnaire. Chateaubriand dénonce d'abord avec force « *l'erreur qui a fait considérer les caisses de retenues comme des*

25. *La nécessité d'une gestion rigoureuse conduit l'administration à entreprendre, sous la IIIe République, la statistique des fonctionnaires et des enquêtes d'envergure sur la mortalité des pensionnaires.*

26. *Publiée avec le rapport au Roi, par le vicomte Chateaubriand. Moniteur, 1823, t.2, p.1379 et s.*

*caisses d'épargne ou des tontines... Il faut en effet convenir que, si elles appartenaient à cette classe d'établissement, elles seraient incontestablement les plus mauvaises caisses d'épargne et les plus mauvaises tontines qui existent et puissent exister. Mais il n'y a pas deux choses qui diffèrent plus l'une de l'autre que la caisse de retenue, celles d'épargne et les tontines... Dans les tontines, il y a une mise une fois faite qui est placée à intérêt ; son produit revient annuellement à l'actionnaire qui a fourni la mise, et les survivants héritent des parts d'intérêt qui appartiennent aux décédés. Dans les caisses d'épargne, il y a une mise successive à périodes indéterminées ; il y a placements à intérêt, capitalisation et accumulation du capital et des intérêts. Quand au retrait, il est incertain et au gré de celui qui a droit de le faire. Rien de semblable ne se voit dans une caisse de retenue où il n'y ni épargnes, ni placements à intérêts, ni capitalisation ; dans une caisse où la mise qui fait partie de la recette, fait dans la même année partie de la dépense, où par cela même il ne peut y avoir d'héritage, puisqu'après la distribution du revenu de l'année il ne reste rien à transmettre, où enfin rien ne se produit, tout se consommer. Toutes ces assimilations sont des erreurs, toutes ces analogies sont des chimères. »*

Ni placement à intérêt, ni constitution d'un patrimoine à transmettre, toutes les recettes sont réparties par et entre les bénéficiaires de l'association que représente la communauté des fonctionnaires. Les traitements des fonctionnaires adhérents ou cotisants sont soumis à la retenue en fonds perdus, trait qui sépare les caisses de retraites de fonctionnaires du système général de capitalisation, couramment pratiqué au XIXe siècle par les autres institutions de prévoyance, tontines, caisses d'épargne, compagnies d'assurances, voire sociétés de secours mutuel. En refusant la capitalisation, Chateaubriand espère ériger un système de répartition à partir des seules cotisations des fonctionnaires et sans la participation de l'Etat. La solution vise à opérer la retenue sur une nouvelle base en établissant trois types de retenues pour former l'actif de la caisse : une retenue à progression décroissante sur les traitements ; une retenue calculée de la même façon sur les gratifications et les frais d'administration ; une retenue sur le premier traitement et sur toute augmentation d'un ancien traitement. Le maximum du montant de la pension des employés est fixé à 6 000 francs. Le calcul de l'aliquote des pensions qui seront versées est délicat mais le ministre déclare que « *le terme de sa fixation a été recherché avec le plus grand soin ; toutes les classes, à la somme des traitements et à celle des retraites, ont été scrupuleusement calculées. On a laissé une certaine marge aux variations, aux extensions éventuelles ; et, de tous ces éléments de calcul, sont enfin résultées des aliquotes graduées qui figurent dans l'ordonnance, pour y déterminer les diverses et inégales subventions que tous les agents du ministère doivent subir d'après leur grade et selon classe à laquelle ils appartiennent... Dans quelques administrations, en effet, on l'a fixée à 2 % ; dans d'autres, à 2,5, à 3, à 4, à 5, et le résultat*

a été tel qu'on devait s'y attendre... Une seule caisse présente, dans le prélèvement et l'emploi, une proportion exacte entre les produits et les charges ; il y en a une dont les produits excèdent la mesure des besoins ; dans toutes les autres, il y a insuffisance ou déficit... La retenue est une aliquote dont il est extrêmement difficile, en même temps qu'il est absolument nécessaire, de déterminer la mesure ». En excluant le placement à intérêt, il conserve l'espérance de vie comme référence de calcul : « Cette aliquote doit être le résultat de plusieurs raisons composées, dont les éléments sont : 1° le nombre des agents employées au service actifs ; 2° leurs âge et la probabilité du nombre de ceux qui doivent arriver à soixante ans, après trente ans d'exercice ; 3° leur mortalité probable pendant la durée du service ; 4° le nombre des agents qui sont parvenus à l'âge où l'on obtient une retraite ; 5° enfin, leur mortalité présumée après le terme de leur retraite. Dans chacune de ces données, il faut chercher une moyenne, et quand on les a toutes comparées et balancées, il faut encore rechercher la moyenne des traitements, et alors on a tous les éléments du calcul par lequel on établit d'abord la mesure de la retenue, ensuite la moyenne des retraites, enfin le maximum et le minimum des pensions qui doivent être acquittées. » En considérant cet exemple conçu en 1823 par François-René de Chateaubriand, il est clair que les techniques de la répartition sont très tôt au coeur des discussions.

### *La Caisse générale des pensions du ministère des finances*

La loi du 12 janvier 1825 crée une la Caisse générale des pensions qui unifie la caisse de l'administration centrale avec les six administrations qui en dépendant : Enregistrement et domaines, Forêts, Douanes, Contributions indirectes et Loterie. L'unification des titres, la généralisation de l'exercice des retenues, sont les principales mesures prises en vue de surseoir aux difficultés de ces caisses. L'idée de cette réforme est d'abord d'élargir le cadre des pensions sur retenue, la prospérité des unes améliorant l'insuffisance des autres et le jeu des grands nombres permettant d'égaliser les conditions des pensionnaires. Cependant, après la fusion de 1825, le déficit est à nouveau constaté chaque année. La plus grande difficulté de la Caisse générale semble résider dans le fait qu'elle ne peut pas régler les concessions des pensions sur le seul critère technique. Quel que soit le nombre des pensionnaires, le montant de leurs pensions doit être réglé par la disponibilité des fonds, provenant d'une part des cotisations, d'autre part de l'extinction d'une partie des pensions, au gré des décès, démissions et révocations. D'un côté, la caisse générale doit servir des pensions aux cotisants, d'un autre, elle doit gérer les dépenses de tous les pensionnaires de la loi 1790, extérieurs à l'administration des finances, titulaires de pensions distinctes des retraites. Ce mélange des genres explique pourquoi les cotisations ne sont pas en rapport avec les pensions. Dans son compte-rendu de

1828, la Caisse générale exprime ses préoccupations sur l'équilibre entre l'admission et l'extinction des pensions, les admissions dues à « *la circonstance extraordinaire* » créant de profondes perturbations dans le fonctionnement de la caisse. « *Cet état de choses, et l'avenir dont il menace la caisse générale des pensions, qui compte 50 000 contribuables et 60 000 intéressés, sont de nature à exciter au plus haut point l'attention et la sollicitude de l'administration. On aperçoit que plus on différera d'y porter remède, plus il sera difficile d'en arrêter les désastreuses conséquences.* » La subvention budgétaire octroyée à la Caisse générale du ministère des Finances s'élève en 1834 à 4 millions de francs pour pallier un déficit de 3,8 millions.

Longtemps fonctionnaire de ce département, le marquis d'Audiffret exposera le bilan de la Caisse générale, lorsqu'il sera plus tard ministre des Finances : « *Le vice principal de ces règlements spéciaux était de n'avoir fondé aucun capital pour satisfaire aux exigences qui se sont manifestées au moment même de leur adoption ; de n'avoir établi aucun calcul pour connaître à l'avance les droits acquis et prêts à échoir, et de ne s'être ménagé aucune ressource pour y satisfaire, d'avoir fixé la quotité de retenues dans une proportion ordinairement très inférieure aux besoins présents et à venir ; enfin de ne pas être renfermé dans des limites assez étroites pour l'admission des titres et pour la fixation des pensions* ». « *Néanmoins ces établissements, qui portaient en eux-mêmes le germe de leur ruine future, ont soulagé réellement le Trésor d'une dépense considérable, et ont attribué à un très-petit nombre de fonctionnaires l'allocation de pensions civiles sur les fonds de l'Etat.* »<sup>27</sup>

301

### *La Caisse de retraites des employés des Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations*

Au contraire des autres institutions similaires, la Caisse de retraites des employés des Caisses d'amortissement et des dépôts jouit d'une situation prospère et maintiendra toujours l'indépendance de son propre système vis-à-vis du régime général des pensions ou des autres établissements analogues, jusqu'après la seconde guerre mondiale. Avec l'accord de la Commission de surveillance, le directeur général organise dès 1816 un prélèvement annuel de 6 000 francs. en vue l'appliquer aux fonds de retraite, pour compléter<sup>28</sup> le montant de la quotité très modique pour la retenue sur le traitement, limitée à 1,5 %. En 1818, la Commission de surveillance met un terme à la subvention, considérant que son exercice est incompatible avec l'esprit de la loi des finances de 1818. Puis les deux Caisses créent en 1822 une véritable caisse de retraites pour leur

27. D'Audiffret, *Système financier de la France*. t.1. Paris, Paul Dupont, 1863.

28. P.v. de la Comm. de Surv., le 29 juillet 1817.

personnel qui présente une différence notable par rapport aux autres administrations. L'ordonnance du 28 août 1822 stipule une quotité de retenue très élevée de 10 %, avec une clause permettant de faire varier ce chiffre en fonction de la situation financière. Aux termes de l'article 2, la caisse est créée : « Pour assurer, dans tous les temps, à la caisse des retraites, des ressources proportionnées à ses charges, la retenue sur le traitement des employés pourra être élevée jusqu'à dix pour cent, lorsque le Directeur général et la Commission de surveillance en auront reconnu la nécessité ». Cette disposition souligne la volonté de ne pas engager le Trésor. En outre, la caisse de retraites ne bénéficie d'aucune autre ressource que les retenues, contrairement à d'autres caisses publiques qui profitent souvent des produits divers afférents à leurs services. De la même manière que le fonctionnement de la Caisse des dépôts n'est pas inscrit au budget de l'Etat, la caisse de retraites de ses agents ne bénéficie pas de subvention budgétaire et ressortit aux mêmes principes d'autonomie et d'indépendance qui supportent le statut des deux établissements jumeaux. De cette façon, les fonds de retraites de deux Caisses relèvent d' « une spécialité » et possèdent un caractère « entièrement distinct des autres administrations financières ». <sup>29</sup> « Placée, par la loi d'avril 1816, de la manière la plus spéciale » sous le contrôle du Parlement, la Caisse des dépôts ne peut, en aucune manière, mettre la main, au profit de ses employés, sur les fonds qui lui sont confiés par les citoyens. Faute de pouvoir puiser dans le produit de ses activités les ressources nécessaires au service des pensions de ses employés, elle ne peut pas davantage, pour les mêmes raisons statutaires, accepter de subvention de l'Etat. Le seul moyen qui reste à la Caisse des dépôts est donc d'élever le taux de prélèvement, misant sur le sacrifice de ses agents. Un taux de prélèvement si élevé, qui va jusqu'à 10 %, est tout à fait singulier. En 1847, le comte Roy, alors président de la Commission de surveillance de deux Caisses, présente un bilan des exercices de la caisse de retraites des employés de deux établissements : « la Caisse des retraites des employés de deux Caisses se suffit à elle-même...elle n'a jamais participé à aucune subvention qui ont été accordées aux autres administrations sur les fonds de l'Etat...elle a été uniquement alimentée, jusqu'à ce jour, au moyen des retenues que les employés de ces deux établissements ont supportées sur leur traitement et l'état prospère de la caisse est le fruit des grands sacrifices qu'ils se sont imposés, puisque le taux de ces retenues a été successivement de 10 %, de 1 1/7 % et qu'il est actuellement de 9 %. ... enfin ... aux termes de l'article 2 du règlement particulier de la caisse des retraites de ces employés, arrêté par l'ordonnance du Roi du 28 août 1822, cette retenue pourra être reporté de nouveau au taux de 10 % si les besoins de son service l'exigeaient. »

29. Cf. p.v. de la Comm. de Surv. du 18 février 1840, et du 29 novembre 1847. Caisse des dépôts et consignations.

Lorsque le Parlement entreprendra, en 1853, de réformer le système de pensions civiles, la Commission de surveillance prendra ses distances car si la Caisse des dépôts perd le pouvoir de faire varier le taux des prélèvements en se soumettant à des règlements unifiés, il lui sera difficile de mettre le service des pensions à l'abri d'un déficit. Elle fait alors valoir la singularité de son statut fondateur pour défendre son propre système de pensions. « *Par ces motifs, la Commission est d'avis de considérer la proposition de réunir l'administration des Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations aux autres administrations financières pour les soumettre au nouveau règlement à intervenir sur les pensions civiles, comme une violation de la loi constitutive de ces deux Caisses et que la fusion projetée qui aurait pour effet de s'emparer sous le vain prétexte d'une communauté de droits et d'intérêts qui n'a jamais existé, des fonds de retenues appartenant aux employés de ces deux Caisses, lui paraîtrait une véritable atteinte au droit de la propriété... Elle croit même qu'il serait d'un bon exemple de laisser subsister dans son indépendance cette institution particulière, ne fût ce que pour démontrer qu'une caisse des retraites sagement administrée, pourra accomplir les promesses qu'elle avait faite à son début, sans devenir l'objet d'une nouvelle charge de l'Etat* ». <sup>30</sup>

---

30. Plus tard, en 1858, la Commission de surveillance rappelle dans un procès-verbal que le fonds de retraite la caisse des employés créée en 1822, « était dans une situation prospère, sans avoir jamais eu recours aux subsides de l'Etat », et que la caisse a rempli « toutes les conditions voulues ».