

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

E. CHEYSSON

Les pensions civiles des employés de l'état

Journal de la société statistique de Paris, tome 24 (1883), p. 389-400

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1883__24__389_0

© Société de statistique de Paris, 1883, tous droits réservés.

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

NUMDAM

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

II.

LES PENSIONS CIVILES DES EMPLOYÉS DE L'ÉTAT.

L'État est le plus grand de tous les patrons : il commande à une véritable armée d'employés dont les cadres sont si variés et si touffus qu'ils défient presque un dénombrement. « L'article 22 de la loi de finances de 1849, dit M. Vivien (1), exigeait du Gouvernement la publication d'un état détaillé de tous les emplois rétribués par l'État, les départements ou les communes. Cette prescription n'a pas reçu d'exécution. Le Gouvernement a demandé à en être affranchi par le motif que la publication ordonnée n'exigerait pas moins de 50 volumes in-4° de 600 pages et entraînerait, en frais de personnel et de matériel, une dépense de plus de 500,000 fr. L'article de la loi de 1849 a été rapporté. »

Depuis lors, cet effectif a dû singulièrement s'accroître, et peut-être son dénombrement demanderait-il aujourd'hui 100 volumes au lieu de 50, surtout si l'on y comprenait tout le personnel des manufactures que l'État dirige lui-même pour la fabrication des armes, des poudres, du tabac, de la porcelaine, des tapis, etc.

Il y a là une fraction importante de la population que l'État tient dans sa main, dont il rétribue les services et règle l'existence, vis-à-vis de laquelle, en un mot, il a les droits, mais aussi les devoirs d'un patron.

Parmi ces devoirs, l'un des plus étroits est d'assurer à ses collaborateurs, non seulement le pain quotidien de leurs jours de travail, mais encore celui de leur vieillesse. En travaillant pendant la période d'activité, l'homme doit se mettre à l'abri du besoin à partir du moment où ses forces déclinent et le trahissent.

Comment l'État a-t-il compris ce devoir vis-à-vis de ses serviteurs ? Telle est la question que je voudrais traiter succinctement dans cette note, en me bornant à ses sommets et en négligeant les détails pour m'en tenir aux principes.

I.

Sous l'ancien régime, les pensions étaient octroyées, non comme un droit, mais comme une faveur, par la munificence directe du souverain.

La loi du 22 août 1790 supprima toutes les pensions antérieures et en créa de nouvelles avec le caractère de *récompense nationale*, justifiée par « la durée, l'éminence et la nature des services rendus ».

Cette pension, qui ne s'achetait par aucune retenue sur les traitements, était exclusivement personnelle, et ne comportait pas de réversibilité au profit de la veuve ou des enfants du pensionnaire.

Enfin, les articles 14 et 15 avaient eu la prétention de limiter à un maximum de 12 millions de livres le montant total des sacrifices annuels que pouvait entraîner la charge des pensions.

Mais une limite aux obligations d'un pareil service, lorsqu'elle ne repose sur aucun calcul et n'a d'autre sanction que le refus des pensions échues, est une barrière bien fragile, qui cède rapidement aux nécessités de la pratique.

Pour échapper à cet embarras, les diverses administrations obtinrent, entre

(1) *Études administratives*, 2^e édition, 1852, t II, p. 177.

l'an IV et l'an XII, l'autorisation de soumettre leurs employés à des retenues qui, d'abord fixées à 1 p. 100, furent portées, en 1802, à 2 $\frac{1}{2}$ p. 100, avec retenue du premier douzième d'augmentation, et, en 1825, à leur taux actuel de 5 p. 100.

Sous l'Empire, les pensions devinrent un des ressorts de la politique de Napoléon, et furent le plus souvent imputées sur des ressources exceptionnelles, comme le trésor de l'armée.

La Restauration et le Gouvernement de Juillet mirent de l'ordre dans les procédés financiers du service, mais ne purent parvenir à le doter de son organisation définitive.

C'est ainsi que la loi de finances de 1816 assura aux fonds des retenues une comptabilité plus régulière, en la confiant à la Caisse des dépôts et consignations, et que, de 1815 à 1848, six projets de loi successifs furent présentés aux Chambres, sans pouvoir être votés, tant le sujet était complexe et les idées peu fixées sur les principes.

Enfin, pressé d'en finir avec cette éternelle question et sans s'arrêter devant un avis défavorable et véritablement prophétique, émis par le Conseil d'État en 1851, le second Empire reprit, en l'amendant légèrement, le projet de loi repoussé en 1843, et qui est devenu la loi actuelle du 9 juin 1853 sur les pensions civiles.

Cette loi est bien connue et je me borne à en rappeler l'économie générale.

Les fonctionnaires supportent une retenue de 5 p. 100 sur leur traitement et du premier douzième de toute augmentation. Après 30 ans de service et 60 ans d'âge (dans le service actif), ils ont droit à une pension égale à la moitié du traitement moyen des 6 dernières années; cette pension s'augmentant de $\frac{1}{100}$ pour chaque année en sus de la trentième, mais sans pouvoir dépasser ni les $\frac{3}{4}$ du traitement moyen, ni un maximum déterminé. La veuve a droit au tiers de la pension de son mari et les orphelins mineurs à des secours jusqu'à la majorité. Enfin, en cas d'infirmités contractées par le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, il peut obtenir pension, pourvu qu'il compte 50 ans d'âge et 20 ans de services.

Telle est la loi qui est actuellement en vigueur, et sur laquelle se sont plus ou moins fidèlement modelées toutes les institutions analogues des grandes administrations, non seulement en France, mais encore à l'étranger.

Depuis 30 ans qu'elle fonctionne, on a pu la voir à l'œuvre et juger l'arbre par ses fruits. Le moment est donc venu de formuler ce jugement, en étudiant tour à tour les effets de la loi au point de vue des trois intérêts en présence : le Trésor, l'administration et le personnel.

II.

Pour commencer par le Trésor, — à tout seigneur tout honneur, — la loi de 1853 a ouvert dans nos budgets un véritable gouffre, qui arrache des cris d'alarme à toutes nos commissions de finances et qui va toujours se creusant davantage.

Les charges pour les pensions civiles figurent au budget de 1882 pour une somme de	50 millions.
tandis que les retenues ne donnent qu'une recette de	20 —
ce qui impose au Trésor un excédent de	30 —

Cette charge ne s'en tiendra pas là, et doit inévitablement s'aggraver : d'abord, parce que le nombre et les traitements des employés augmentent sans cesse, en même temps que décroît leur âge moyen d'admission à la retraite ; ensuite, parce

que la loi n'est pas encore dans sa période de roulement normal, et ne l'atteindra guère que dans 17 ans, vers l'an 1900 (1).

Le législateur de 1853 s'est très peu préoccupé des charges qu'il léguait à l'avenir, ayant surtout été frappé des ressources immédiates qu'il procurait aux budgets présents. « Le budget de 1854 bénéficiera de 3 millions, disait la note 6 annexée à la loi de 1853. »

Les retenues ne sont ni mises en réserve ni capitalisées, et se fondent chaque année dans le budget des recettes. C'est en réalité un véritable emprunt annuel, dont on dissipe le capital, en laissant à l'avenir le soin d'acquitter les dettes contractées ainsi par le Trésor.

Cette situation paraîtrait encore bien plus sérieuse, si l'on ajoutait aux charge des pensions civiles celles des pensions militaires, pour lesquelles les Chambres se sont montrées dernièrement fort libérales, et qui vont faire sentir à nos budgets une charge de plus en plus pesante, dont on n'a peut-être pas alors calculé toute la gravité.

Mauvaise pour le Trésor, la loi de 1853 ne l'est pas moins pour les administrations publiques. Je dois le reconnaître, les bureaux du Ministère des finances lui sont sympathiques et résistent à sa réforme. Cependant, que d'inconvénients et d'abus à lui reprocher !

Les conditions mises à l'obtention de la retraite désarment, en fait, les chefs vis-à-vis des employés affaiblis par l'âge ou la maladie. Pour ne pas les réduire à la misère et les priver de leurs droits lentement acquis, on les tolère jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge auquel il est permis de s'en débarrasser. Cet inconvénient est ressenti vivement par quiconque a dirigé un personnel de fonctionnaires. La plupart des services sont ainsi encombrés de non-valeurs qui, non seulement remplissent mal l'emploi, mais encore arrêtent l'avancement et découragent les employés de mérite. C'est un fait de tous les jours. La même considération empêche de sévir contre eux, à moins de fautes exceptionnellement graves. Dans les années qui précèdent leur retraite, les agents sont en réalité considérés comme inviolables. Est-il besoin d'ajouter que cette impunité a les plus fâcheuses conséquences sous le rapport de la discipline et des caractères, en même temps qu'elle impose à l'État des charges sur lesquelles le législateur n'avait pas dû compter.

Lorsque, malgré la bienveillance des chefs, l'incapacité de l'agent est décidément trop notoire, on en est quitte pour recourir à l'article 11 de la loi, qui permet la retraite à 50 ans d'âge et après 30 ans de service, si les infirmités résultent de l'exercice des fonctions, ou si l'emploi a été supprimé.

Grâce à cette dernière disposition, on peut citer des emplois qui ont été alternativement supprimés et rétablis, la suppression étant un expédient ingénieux pour procurer une vacance, en faisant admettre prématurément le titulaire à la retraite. Le résultat de la mesure, c'est que, contrairement à l'esprit de la loi, le Trésor paie à la fois un traitement et une pension.

Quant aux infirmités, il est à peine besoin de dire à quel point elles sont utilisées

(1) La durée moyenne des services étant de 33 ans et celle du service de la pension égale à 14 ans, les employés, entrés dans l'administration en 1853, ne seront moyennement éteints qu'au bout de 47 ans, c'est-à-dire en 1900.

Toutes les extensions de cadres et de traitements survenues depuis lors allongent d'autant le montant de l'équilibre, qui ne serait jamais atteint, si l'on continuait dans cette voie.

pour corriger les rigueurs de la loi, en dépit des précautions les mieux combinées et des formalités les plus minutieuses.

Pas plus que le Trésor, les administrations publiques ne peuvent donc se féliciter de la loi de 1853. Les employés auraient-ils du moins à s'en applaudir davantage? — Nullement. Ce sont eux, au contraire, qui ont les griefs les plus sévères à diriger contre elle.

Si l'on envisage en effet la loi de 1853 à la lumière des principes financiers qui président au mécanisme des assurances, on reconnaît combien elle est mal faite. Le taux de la pension n'est pas en rapport direct et scientifique avec le montant des retenues. Il dépend des hasards de la carrière administrative; il néglige l'influence des traitements intermédiaires et repose sur le traitement des six dernières années; il ne tient compte ni de l'âge du titulaire, ni de celui de sa veuve; la limitation à un maximum déterminé heurte tous les principes de l'équité (1) : autant de griefs que je pourrais multiplier encore et justifier en détail.

Mais les rédacteurs de la loi de 1853 ne se sont pas placés au point de vue d'un contrat d'assurances. La pension est une sorte de traitement continué au fonctionnaire après sa retraite, s'il remplit les conditions réglementaires (2). Elle dérive, à vrai dire, de l'idée que nous avons vu servir de base à la loi de 1790 et qui fait de la pension une récompense nationale. Comme l'a très judicieusement indiqué M. l'amiral Montaignac dans sa proposition de loi présentée en 1873 à l'Assemblée nationale, « cette idée aboutit au bienfait exclusivement personnel et viager, à la rente viagère calculée sur l'unique base des services rendus, sans aucun égard à l'âge du titulaire et limitée à un maximum ».

Dans la pratique, une pareille conception amène pour les employés des conséquences regrettables, au point de devenir iniques.

Si un fonctionnaire vient à décéder avant d'être en état de faire valoir ses droits à la retraite, — ne lui manquerait-il pour cela qu'une semaine, — sa famille n'a rien à réclamer. Elle a tout perdu avec son chef. Est-il besoin de décrire les situations navrantes qu'entraîne l'application inexorable du principe tontinier de la loi? Ces exemples sont si fréquents que chacun n'a qu'à consulter sa propre expérience pour se représenter les souffrances qu'inflige cette loi de 1853 et les révoltes qu'elle provoque dans les consciences de ceux qui sont ou victimes ou simplement témoins de ses duretés.

Il en est de même dans le cas où un fonctionnaire voit sa carrière interrompue par un accident administratif. Le coup qui le frappe lui retire non seulement son gagne-pain, mais encore le dépouille du fruit de ses retenues accumulées. Aussi, moins inexorables que la loi, ceux qui sont chargés de l'appliquer s'ingénient-ils à la tourner pour la rendre plus humaine. C'est alors qu'interviennent ces infirmités complaisantes auxquelles j'ai déjà fait allusion et qui permettent d'accorder des re-

(1) Lorsqu'un fonctionnaire continue son service après l'âge qui lui assurerait son maximum, sa pension devrait s'augmenter : d'abord, parce que son traitement reste soumis à l'action des retenues; ensuite et surtout parce que le retard dans l'entrée en jouissance d'une pension viagère en diminue beaucoup la valeur de capitalisation. Le maintien de la pension à un taux invariable constitue donc une double iniquité, dont le fonctionnaire est victime.

(2) « Si l'on considère les retenues comme un impôt sur les traitements et comme une diminution des charges de l'État, la pension a le caractère d'un traitement continué au fonctionnaire retraité, et, après lui, à sa veuve et à son fils, s'ils remplissent les conditions exigées par la loi. » (Exposé des motifs présenté par le ministre des finances d'Italie à l'appui du projet de loi pour la réforme des pensions civiles et militaires en 1882, p. 7.)

traites anticipées. On a dit finement que « tourner la loi, c'était encore la respecter ». Je dis, au contraire, qu'une loi qui a besoin d'être ainsi atténuée par la fraude est une loi mal faite et que, dans ces conditions, tourner la loi, c'est la condamner.

Mais, en continuant à me placer au point de vue des employés, mon principal grief contre la loi de 1853, c'est qu'elle se borne à voir en eux l'individu et se souvient à peine qu'ils ont derrière eux une famille.

Pendant que les agriculteurs, les industriels, les négociants, tout le monde en un mot, poursuit de ses efforts les plus énergiques la réalisation d'un patrimoine pour assurer le sort de sa famille, l'État est le seul maître qui condamne ses serviteurs aux calculs égoïstes du célibat et les oblige à placer leurs épargnes à fonds perdus. Le fonctionnaire est placé hors du droit commun ; à moins qu'il ne s'impose une double retenue, il est traité en mineur. Ses épargnes lui sont enlevées pour être employées sans son aveu et au détriment des siens. Qu'un père de famille s'avise d'immobiliser son avoir en rente viagère ; il sera sévèrement, et à bon droit, jugé par l'opinion publique. Or, telle est pourtant la conduite qui est non seulement conseillée, mais prescrite aux fonctionnaires par leur patron, par l'État, au mépris de leur liberté et de leur dignité.

Cette obligation de la pension viagère est « le vice antisocial » de la loi. On l'a dit avec raison et l'on ne saurait trop le redire : la famille est la véritable molécule sociale, et c'est au foyer domestique que se trempent les énergies morales. Tant vaut la famille, tant vaut la nation. C'est l'action dernière sur la famille qui doit servir de pierre de touche, de criterium, à toutes les solutions économiques et législatives. Pour juger de haut tous ces problèmes qui sont l'angoisse et l'honneur de notre époque, il faut se placer au foyer de la famille, comme au véritable observatoire social.

Si l'on applique cette pierre de touche à la loi de 1853, on voit qu'elle n'y résiste pas. Tout conspire donc contre elle : l'intérêt du Trésor et celui des administrations publiques, comme celui des employés, s'accordent pour la condamner et pour appeler une réforme profonde.

Quelle doit être cette réforme ? Dans quelle voie faut-il en chercher les éléments ?

III.

Une première opinion conclut à l'abstention de l'État. D'après ceux qui la soutiennent, le problème des retraites étant singulièrement épineux, pourquoi l'État l'affronterait-il ? Les fonctionnaires sont des citoyens comme les autres. A quel titre les protéger contre leur propre imprévoyance ? Eux qui mènent les affaires publiques, comment peut-on les juger incapables de mener leurs affaires privées ? Tant pis pour ceux qui abuseront de leur liberté : c'est la vie. L'expérience vend ses leçons et ne les donne pas. A montrer une classe de citoyens ainsi pourvue automatiquement de pensions sans efforts personnels, on s'expose à faire germer dans les esprits l'idée de la retraite obligatoire et universelle pour tous les citoyens. La pension civile est un pas dangereux vers le socialisme d'État. Ainsi, plus de retenue, plus de retraite imposée, mais liberté et responsabilité pour les fonctionnaires rendus au droit commun.

Écartons d'abord le spectre du « socialisme d'État ». Dans ses rapports avec les employés, l'État n'agit pas comme dépositaire de la puissance publique, mais comme patron. J'insiste sur la distinction, parce qu'elle est capitale et prévient toute confusion. Vis-à-vis de ses agents, l'État a des devoirs et des droits tout spéciaux,

comme je l'ai dit en commençant, et les mesures que lui inspirent ses obligations de patronage n'ont rien de commun avec celles qui concernent les autres citoyens.

Reste l'argument tiré du respect de la liberté du fonctionnaire. J'y faisais moi-même appel tout à l'heure pour combattre l'emploi forcé que la loi de 1853 donne aux épargnes des employés ; mais je protestais alors contre un abus du patronage, et non pas contre son usage légitime.

Si une large part revient à l'ouvrier dans la solution des problèmes qui le concernent, si l'État doit avoir la sienne, restreinte, il est vrai, mais encore importante, le patronage, à mon sens, reste encore un des grands facteurs de la paix sociale. Sans vouloir traiter incidemment cette grave question, je crois pouvoir affirmer que, pour bon nombre de progrès où l'initiative de l'ouvrier serait insuffisante et celle de l'État indiscrete, l'intervention du patron est bienfaisante et féconde. Que l'on interroge sur ce point les faits et l'observation, ils répondront clairement que le patronage est la grande loi des ateliers modèles, et que là où les choses sont bien réglées, il y a d'autres rapports entre les patrons et les ouvriers que le simple échange d'un travail et d'un salaire. Le patron n'a pas le droit de se désintéresser des questions qui touchent au bien-être matériel et moral de ses employés et, entre autres, à leur vieillesse. Plus grand patron qu'aucun autre, l'État, — je ne saurais trop le redire, — est tenu au premier chef de se conformer aux obligations et d'accepter les responsabilités morales qu'entraîne le maniement direct d'un vaste personnel.

L'abstention qu'on lui conseille produirait le plus fâcheux effet : en premier lieu, la conscience publique se révolterait en voyant de vieux serviteurs de l'État réduits, serait-ce même par leur imprévoyance, à subir la misère et à tendre la main ; en second lieu, si l'on supprimait l'un des attraits qui compensent la modicité des traitements, c'est-à-dire la perspective de la retraite et la sécurité qu'elle donne à l'avenir du fonctionnaire, on s'exposerait, non pas peut-être à tarir le recrutement des fonctions publiques, mais du moins à abaisser le niveau des candidatures.

Je ne pense donc pas qu'on puisse résoudre le problème des pensions civiles par une simple négation. L'État a le droit et le devoir d'y intervenir, mais dans une mesure qui assure à ses agents les bienfaits de la retraite, tout en corrigeant les inconvénients de la loi de 1853.

IV.

Ce système, il n'est pas à imaginer ou à créer ; il existe : c'est celui de la caisse de prévoyance, qui fonctionne depuis 20 ans à la Compagnie d'assurances générales et dont M. de Courcy s'est fait l'infatigable apôtre. Sous son inspiration, une proposition de loi a été présentée en 1873 à l'Assemblée nationale par M. l'amiral Montaignac. Renvoyée le 8 novembre 1873 au Conseil d'État, elle a donné lieu à des études considérables et à un rapport magistral de M. le Trésor de la Roque, qui fait beaucoup d'honneur à ce grand corps et à son organe. Elle a ensuite été déposée au Sénat le 18 décembre 1877 par M. Léon Say, alors ministre des finances, dont le nom restera inséparable de cette grande réforme.

Adopté par le Sénat sur le rapport de M. Gouin, dans la séance du 24 mars 1879, ce projet a été présenté à la Chambre des députés ; mais n'ayant pu être discuté dans la précédente législature, il a été déposé sur le bureau de la Chambre actuelle par M. Léon Say, le 11 mars 1882.

La commission, à laquelle la Chambre a renvoyé le projet, vient de déposer son

rapport, qui, *d'accord avec le Gouvernement*, conclut au rejet par l'organe de M. Cavaignac.

Il y a lieu d'espérer que cette décision n'est qu'interlocutoire. Les inconvénients du régime actuel ont été dénoncés avec trop de vigueur, même par l'honorable rapporteur de la commission, pour que la Chambre puisse décidément se refuser à suivre le Sénat et se résigne au maintien du *statu quo*. Je crois dès lors nécessaire, pour compléter mon exposé, de décrire rapidement ce projet de réforme, puis de mentionner les avantages qu'il présente et les objections articulées contre lui.

Ce projet repose sur le jeu des assurances fonctionnant individuellement au profit de chaque employé (par opposition au système tontinier, qui est la base de la loi de 1853). Les primes d'assurances sont couvertes par les retenues sur les traitements, qui restent fixées à leur taux actuel, et par les subventions de l'État, qui atteignent, suivant les cas, 6 à 8 p. 100 de ces traitements. Après cinq ans de service, l'employé reste propriétaire de ses retenues et de leur capitalisation ; il ne le devient des subventions de l'État que moyennant certaines conditions déterminées. A sa retraite, il a l'option entre un patrimoine ou une rente viagère. Enfin, toutes ces opérations sont confiées à une caisse distincte, dont les ressources sont calculées en prévision des charges qu'elle est appelée à supporter.

Je me borne à cette analyse très décharnée du projet de loi, renvoyant à un appendice le texte même de ses dispositions essentielles.

Malgré la brièveté de cette analyse, il me semble qu'elle fait nettement apparaître les heureux correctifs apportés à la loi actuelle. Il suffit, pour les apprécier, de se placer successivement, comme nous l'avons fait tout à l'heure, au point de vue des intérêts en présence.

Les employés n'ont plus à redouter la perte de leurs retenues, puisqu'elles sont versées à leur compte individuel. Quant aux subventions de l'État, elles constituent une libéralité bienveillante, et personne n'a le droit de se plaindre ni de s'étonner qu'elles soient soumises à certaines conditions restrictives. Encore le projet de loi contient-il une clause bienveillante, qui assure au fonctionnaire la propriété de ces subventions, si, après 15 ans de service, il est destitué pour un motif autre qu'un cas de concussion ou d'indignité.

Le montant des pensions échappe au reproche de violer les principes de la science financière ; il est en effet exactement proportionné à la prime, d'après les règles admises en matière d'assurance.

Enfin, « le vice antisocial » de la loi de 1853 est corrigé, puisque le fonctionnaire, qui vient à mourir en activité de service à une époque quelconque, transmet à ses héritiers ses droits sur son compte de retenues et de subventions ; en outre, à sa retraite, il n'est plus condamné à subir la rente viagère, et peut opter en faveur d'un patrimoine.

Toutefois, là encore, il subsiste dans la loi une défiance exagérée contre le père de famille. S'il opte pour un titre de rente sur l'État, il n'en a que l'usufruit, la nue propriété étant réservée à sa veuve et à ses enfants. On a voulu ainsi le prémunir contre ses défaillances ou la tentation des placements téméraires. Mais pourquoi ne pas s'inspirer de l'exemple de la Compagnie d'assurances générales, où la même clause est tempérée par l'intervention d'un conseil, qui examine et apprécie avec bienveillance les cas particuliers, variables d'un employé à l'autre ? « Pourquoi, dit M. de Courcy, ne pas établir, dans chacune des grandes divisions de fon-

tionnaires, un comité consultatif, un conseil de famille chargé de décider la question pour chaque intéressé?... N'y aurait-il pas inconvenance à préjuger, par exemple, qu'un magistrat retraité dissipera son épargne, à prétendre qu'un conseiller à la Cour de cassation est incapable de gérer un capital (1) ? »

Il est des situations dans lesquelles la libre disposition d'une somme importante peut être un grand bienfait pour la famille du fonctionnaire-retraité, comme s'il s'agit de doter une fille, d'établir un fils, d'acheter une maisonnette pour se retirer à la campagne. La loi ne doit pas avoir l'inflexibilité inexorable d'une formule qui ne veut rien distinguer. Elle devrait consacrer le principe du conseil de famille, et y gagnerait cette élasticité, sans laquelle il est chimérique de vouloir adapter un texte législatif à l'infinie complexité des choses humaines.

On voit, avec cette addition, tout ce que le fonctionnaire gagne à la loi projetée. L'administration, de son côté, y reconquiert sa liberté vis-à-vis de ces non-valeurs encombrantes, dont la loi de 1853 lui inflige aujourd'hui le respect et dont on n'hésiterait pas à débarrasser les cadres le jour où on le pourrait sans une véritable inhumanité.

Le rapporteur de la Chambre des députés fait précisément de cet avantage un grief contre le projet. « Sous le régime de 1853, dit-il, on hésite à se défaire, après 15 ou 20 ans de service, d'un fonctionnaire qui resterait sans ressources et perdrait ses retenues. On n'éprouverait plus à l'avenir les mêmes hésitations. Serait-ce un bien ? Serait-ce un mal ? Si l'administration y trouve l'avantage de pouvoir se défaire plus facilement de fonctionnaires incapables, il faut prévoir aussi que les modifications du personnel, qui n'auraient pas uniquement pour objet le bien du service, deviendraient plus faciles. L'on créerait ainsi une instabilité administrative et l'on favoriserait la mobilité des agents de l'État. »

Je ne partage pas ces craintes. On gagnerait beaucoup à perdre ces agents que l'on garde à son corps défendant, uniquement par respect pour les droits acquis, et qui représentent la routine, l'indolence, en un mot les plus fâcheux aspects de la bureaucratie. Quant à ceux que retient seuls aujourd'hui la perspective de la retraite, le projet ne supprime pas pour eux cette attache, puisqu'en cas de départ volontaire, ils perdraient tout droit aux subventions de l'État, c'est-à-dire plus de moitié de leur pension. D'ailleurs, il me semble que l'on doit attribuer un prix médiocre au concours de ces employés, qui servent l'État à contre-cœur, les yeux anxieusement fixés sur l'heure de la retraite. Le vrai fonctionnaire a des ambitions plus hautes et ne borne pas là ses horizons.

La loi projetée serait donc un véritable bienfait pour l'administration et lui infuserait comme un sang nouveau, au grand profit de la bonne expédition des affaires et de la qualité du personnel.

Enfin, au point de vue du Trésor, elle rétablirait l'ordre dans cette branche de nos finances. Comme l'a dit M. Cavaignac, en résumant avec une haute impartialité la thèse des défenseurs du projet, « le nouveau régime ralentit l'accroissement des charges ; si, sous celui de 1853, tout accroissement du nombre des fonctionnaires, du chiffre des traitements, se présente tout d'abord sous forme d'une augmentation des recettes que la retenue procure au Trésor, et n'entraîne d'augmentation de dépenses en ce qui concerne les pensions que dans un avenir reculé au contraire, dans le système du projet de loi, à chaque accroissement de l'effectif correspond

(1) *Bulletin de la Société d'économie politique sociale*, séance du 11 avril 1880, p. 179.

un accroissement du chiffre de la subvention, et cet accroissement relativement faible, en s'accumulant pendant des années, évite à l'État, grâce au jeu de l'intérêt composé, la charge beaucoup plus lourde qui serait venue le grever au bout d'une période assez longue et sans aucune préparation. »

Sous le régime actuel, une augmentation de pensions de toute une grande catégorie de serviteurs de l'État peut être l'effet d'un vote d'entraînement généreux. Les budgets présents en sentiront à peine l'atteinte, et les charges disparaissent presque dans le lointain de l'avenir. On a donc la popularité et le bénéfice de la générosité, sans en supporter les sacrifices. Au contraire, avec le régime projeté, on doit « payer comptant » et aligner immédiatement les ressources avec les dépenses. Il y a, dans cette nécessité, un frein efficace contre certaines imprudences, dont l'avenir sentira lourdement le contre-coup.

Enfin, l'institution d'une caisse distincte mettra la clarté dans ces opérations qui sont aujourd'hui comme noyées dans le budget général, et dont l'obscurité coûte cher à nos finances.

V.

Malgré ces avantages considérables, le projet de loi n'a trouvé grâce ni devant les bureaux de la Dette inscrite, qui, depuis l'origine, n'ont pas cessé de lui témoigner une hostilité sourde, ni devant la commission de la Chambre des députés. On lui adresse les reproches un peu contradictoires, d'une part, de réduire les pensions de la plupart des fonctionnaires, « la minorité gagnant seule à l'adoption du projet » (p. 52); d'autre part, de sacrifier les intérêts du Trésor, surtout pendant la période de transition, en grevant lourdement les budgets actuels au profit des budgets futurs.

Il m'est impossible de discuter ici tous les chiffres donnés à l'appui de ces critiques et les hypothèses sur lesquelles ils reposent. Chacun des rapporteurs successifs a fourni les siens, et suivant le point de départ qu'ils ont adopté, les conclusions diffèrent. Cela prouve que la question est complexe et difficile, si l'on veut en saisir le détail, et qu'elle demande des études approfondies.

Ces études, il faut les faire; il faut discuter et revoir toutes les hypothèses, associer à ce travail les actuaire les plus compétents. Mais c'est là, — qu'on me permette de le dire, — le côté technique de la loi. Il relève des hommes du métier. Quant aux économistes et aux législateurs, ils doivent prendre la question de plus haut et s'attacher avant tout aux principes, sans s'arrêter à des imperfections et à des difficultés de détail, que les spécialistes sauront bien corriger et résoudre, le jour où on le voudra sincèrement.

J'espère donc que ce projet surmontera les derniers obstacles qui s'opposent à son succès définitif, et je puise un grand motif de cette espérance dans le projet analogue qui est actuellement soumis au Parlement italien. Ce n'est pas, en effet, au moment où l'Italie, après avoir imité notre loi de 1853, est à la veille d'y renoncer pour se rallier au système de la caisse de prévoyance, qu'il convient de nous obstiner dans une législation condamnée par ses résultats et de laisser à nos voisins l'honneur d'inaugurer un régime né chez nous, et mettant en jeu ces grands facteurs qui s'appellent le patronage, la prévoyance, la dignité personnelle et le respect de la famille.

E. CHEYSSON.

ANNEXE.

Extraits du projet de loi sur les pensions civiles voté par le Sénat dans la séance du 24 mars 1879.

TITRE I^{er}.

Constitution de la Caisse de prévoyance.

Art. 1^{er}. — Il est fondé une Caisse nationale de prévoyance en faveur des fonctionnaires et employés civils soumis à la retenue par une disposition législative....

Art. 2. — Les ressources de la Caisse de prévoyance se composent :

1° Des retenues opérées sur les traitements ;

2° Des subventions de l'État, des départements, des communes et des établissements publics.

TITRE II.

Quotité des retenues et des subventions.

Art. 3. — Les fonctionnaires et employés civils directement rétribués par l'État supportent :

1° Une retenue de 5 p. 100 sur les sommes payées a titre de traitement fixe ou éventuel, de préciput, de remises proportionnelles, de salaires, ou constituant à tout autre titre un émolument personnel ;

2° Une retenue du douzième des mêmes rétributions, lors de la première nomination ou dans les cas de réintégration déterminés par le règlement d'administration publique mentionné à l'article 42 et une retenue du douzième de toute augmentation ultérieure.

Art. 6. — La subvention de l'État est fixée à 6 p. 100 du traitement ; elle porte exclusivement sur la portion du traitement et des émoluments soumis à la retenue établie par le 1° du premier paragraphe de l'article 3.

Elle est élevée à 8 p. 100 en faveur des fonctionnaires de l'enseignement primaire désignés dans le tableau n° 1 annexé à la présente loi et, pendant la durée du service actif ou du service colonial, en faveur des fonctionnaires et employés classés dans le service actif, ainsi que des fonctionnaires et employés qui, ayant satisfait en France à la loi du recrutement, sont envoyés aux colonies ou en Algérie.

Jouissent exclusivement de la subvention de 8 p. 100, allouée au service actif, les fonctionnaires et employés mentionnés au tableau n° 1 annexé à la présente loi. Aucun autre emploi ne peut être porté sur ce tableau, ni assimilé aux emplois qui y figurent, qu'en vertu d'une loi.

Tout fonctionnaire ou employé, après 25 ans de services soumis à retenue, ne recevra plus qu'une subvention de 6 p. 100, que son service soit actif ou sédentaire.

Art. 7. — Lorsque les retenues et la subvention de l'État arrivent à produire, au compte d'un fonctionnaire ou employé, un capital de 70,000 fr., la subvention de l'État cesse d'être payée.

TITRE III.

Comptes individuels et gestion de la Caisse de prévoyance.

Art. 10. — Un compte individuel est ouvert par la Caisse à chacun des fonctionnaires et employés auxquels s'applique la présente loi.

Art. 13. — Les sommes versées à la Caisse de prévoyance sont incessibles et insaisissables.

TITRE IV.

Conditions auxquelles est subordonné, pour le fonctionnaire ou employé, le droit de toucher le montant, soit du compte de retenues, soit du compte de subvention.

Art. 17. — Le montant des retenues capitalisées, sauf celles qui sont attribuées par l'article 16 au fonds de réserve, est définitivement acquis au fonctionnaire ou employé qui a accompli sa cinquième année de service.

En conséquence, au moment où il sort de fonctions, pour quelque motif que ce soit, après cinq ans de service, le montant de son compte de retenues est remis soit à lui, soit à ses ayants cause, dans les formes qui seront ci-après déterminées.

Le montant des retenues versées au compte du fonctionnaire ou employé qui quitte ses fonctions avant d'avoir accompli sa cinquième année de service, profite au fonds de réserve de la Caisse.

Art. 18. — Le fonctionnaire ou employé qui compte trente ans de service dans la partie sédentaire, ou qui, ayant passé quinze ans au moins dans la partie active, compte vingt-cinq ans de service, acquiert sur les subventions de l'État un droit dont il ne peut être privé que dans les cas exceptionnels prévus à l'article 23 (1).

Ce droit est également acquis, quelle que soit la durée de ses services, à tout fonctionnaire ou employé qui se trouve dans les conditions prévues au titre VI des dispositions exceptionnelles, article 35 (2).

Le fonctionnaire ou employé qui cesse volontairement ses fonctions avant d'avoir atteint la durée de service indiquée au paragraphe premier du présent article, n'a aucun droit sur le montant des subventions versées à son compte, lesquelles restent acquises au fonds de réserve de la Caisse.

Le fonctionnaire ou employé qui cesse ses fonctions par suite d'une décision prise d'office et non motivée par un des cas prévus à l'article 23 a droit, mais après quinze ans de service seulement, au montant des subventions versées à son compte.

TITRE V.

Liquidation des droits.

Art. 29. — Le montant du compte est employé, au choix de l'ayant droit, en achat d'une rente sur l'État ou en constitution d'une rente viagère servie par la Caisse de prévoyance. L'option entre une rente sur l'État et une rente viagère peut être totale ou partielle.

Si le fonctionnaire ou employé est marié et qu'il opte pour une rente viagère, le mon-

(1) Cet article 23 vise les cas de détournements, de malversations, d'indignité, de démission à prix d'argent.

(2) L'article 35 a trait aux incapacités de service résultant d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou d'accidents graves imputables à l'exercice des fonctions.

tant de la rente est calculé de façon à assurer la réversion, au profit de sa veuve, de la moitié de ladite rente.

S'il opte pour une rente sur l'État, l'usufruit, en cas de survie, est réservé à sa veuve. Mention de cet usufruit éventuel est faite sur l'inscription.

Art. 30. — Si le fonctionnaire ou employé meurt en activité de service, à quelque époque que ce soit, et qu'il laisse une veuve et des enfants, le montant de ses comptes de retenues et de subventions est converti en une rente sur l'État au nom de la veuve pour l'usufruit et des enfants pour la nue propriété. Toutefois, s'il n'y a pas d'enfants d'un premier lit, la veuve, au moment où elle réclame la liquidation de ses droits, peut demander que la moitié du capital produit par la liquidation des deux comptes soit employée en une rente viagère à son nom.

Si le fonctionnaire ou l'employé qui meurt en activité de service laisse une veuve, mais ne laisse pas d'enfants, le montant des comptes de retenues et de subventions est converti en une rente perpétuelle ou viagère au profit de la veuve et à son choix.

Art. 31. —

Le montant du compte de subventions des fonctionnaires ou employés, qui meurent en activité de service sans laisser de veuve, de descendant ni d'ascendant, reste acquis au fonds de réserve de la Caisse.

Le montant du compte de retenues des fonctionnaires ou employés veufs ou célibataires, qui meurent en activité de service, sans laisser de descendants ni d'ascendants, tombe dans leur succession.

.

Art. 33. — Le montant des comptes de retenues et de subventions dévolus aux veuves des fonctionnaires et employés n'est pas soumis aux droits de succession.

Art. 34. — Les rentes sur l'État remises aux fonctionnaires et employés ou à leurs veuves par la Caisse de prévoyance sont incessibles du vivant des fonctionnaires ou employés et de leurs veuves.

Les rentes viagères créées en vertu de la présente loi sont pareillement incessibles ; elles ne peuvent être frappées de retenue, saisie ou opposition que jusqu'à concurrence d'un cinquième pour débet envers l'État, ou pour des créances privilégiées aux termes de l'article 2101 du Code civil, et d'un tiers dans les circonstances prévues par les articles 203, 205, 206, 207 et 214 du même Code.

TITRE VIII.

Dispositions transitoires.

.

Art. 43. — La Caisse nationale de prévoyance commencera à fonctionner le 1^{er} janvier 1880.

La loi du 9 juin 1853 restera applicable aux fonctionnaires et employés civils entrés dans l'administration à une époque antérieure. Néanmoins, ces fonctionnaires et employés seront admis, sur leur demande, à jouir du bénéfice des dispositions de la présente loi, en renonçant à toute prétention aux retenues qu'ils auront antérieurement subies.
