

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

M. MALZAC

Révision de la loi sur les pensions civiles

Journal de la société statistique de Paris, tome 48 (1907), p. 47-54

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1907__48__47_0

© Société de statistique de Paris, 1907, 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

REVISION DE LA LOI SUR LES PENSIONS CIVILES

LA PÉRIODE TRANSITOIRE

La modification du régime des pensions civiles établi par la loi du 9 juin 1853 a été, une nouvelle fois, discutée dans la séance de la Chambre des députés du 8 mars 1905, à l'occasion du dépôt, par M. Lhopiteau, d'un amendement à la loi de finances de cet exercice, ainsi conçu :

« Aucun fonctionnaire de l'État nommé postérieurement à la promulgation de la présente loi ne pourra prétendre à une pension de retraite supérieure à 2 000 fr.

« Le chiffre des retenues à opérer sur les traitements sera fixé pour chaque catégorie de fonctionnaires par un règlement d'administration publique.

« Il sera égal à la moitié de la prime qui, d'après les calculs des actuaires, serait nécessaire pour constituer le montant de la pension de retraite à laquelle le fonctionnaire pourra prétendre, l'autre moitié restant à la charge de l'État. »

La commission du budget et le gouvernement ayant demandé le renvoi de cet amendement à la commission spéciale de revision de la loi de 1853 présidée par l'honorable M. Paul Delombre, la Chambre vota ce renvoi par 334 voix contre 209.

Dans la discussion qui précéda le vote, M. Lhopiteau fut amené à reconnaître que, pour une revision complète de la loi de 1853, la solution était rendue extrêmement difficile par l'importance du sacrifice que nécessitait la période transitoire.

Et le ministre des finances s'exprimait sur le même sujet dans les termes suivants, après avoir déclaré qu'il ne pourrait déposer d'autre projet que celui établi par lui en 1891 :

« Aujourd'hui, je ne vous dissimule pas les difficultés que la question comporte ; elles sont inhérentes à toute tentative d'amélioration d'un système quelconque de retraite ; il y a toujours à franchir une période transitoire pendant laquelle fonctionnent, à la fois, l'ancienne loi qui continue à peser de tout son poids et le nouveau système qui apporte un surcroît de charges ; c'est pour cela qu'avant de toucher à l'ère des économies, il y a une période transitoire pendant laquelle les dépenses augmentent. »

Commentant cette discussion, *le Temps* du 14 mars 1905 formulait les appréciations suivantes :

« Si l'État voulait établir, à côté de la loi de 1853 restant le droit commun des fonctionnaires, tout un nouveau régime de retraites pour les nouveaux fonctionnaires, la conséquence qui en résulterait serait un surcroît de charges, au moins pendant la durée d'une période transitoire... Aussi toutes les propositions qui ont été faites jusqu'ici ont-elles échoué..... Même quand elles semblaient excellentes en principe, elles se traduisaient pour le budget par une aggravation immédiate et non point, comme on l'eût voulu, par une atténuation des crédits. Pas plus que les anciennes commissions, la commission chargée de l'étude de la revision de la loi sur les pensions civiles ne parviendra à éluder cette difficulté. A l'impossible, nul n'est tenu. »

Ainsi, de tous les côtés, c'est le même son de cloche : la période transitoire doit faire renoncer à tout projet de revision et la loi du 9 juin 1853 doit simplement fournir matière à des doléances annuelles des rapporteurs du budget sur la progression ininterrompue des pensions civiles.

« Les pensions civiles, dit le rapporteur de 1905, ne prenaient que 29 millions en 1869.

« En 1875, elles se sont élevées à 41 800 000 fr.

« Pour l'exercice 1905, elles monteront à 87 600 000 fr. (fonctionnaires, veuves et orphelins réunis) et la progression va s'accélérer.

« Des calculs aussi précis que possible établissent que, dans l'hypothèse où aucune modification nouvelle ne serait apportée ni dans les cadres du personnel ni dans le régime des pensions, la charge qu'elles imposeraient au Trésor dans une quarantaine d'années atteindra 135 à 140 millions. »

La question n'en reste pas moins ouverte et puisqu'elle comporte essentiellement la solution à donner à la *période transitoire*, il faut chercher ce qu'est, au fond, cette période transitoire, quelles en seraient les charges et comment il pourrait y être satisfait.

I

La période transitoire met l'État en présence :

- 1° Des fonctionnaires retraités et des veuves ;
- 2° Des fonctionnaires en activité de service ;
- 3° Des fonctionnaires entrant en fonctions.

Nous nous occuperons d'abord des premiers que la revision de la loi du 9 juin 1853 n'intéresse pas à proprement parler si ce n'est, pour ceux qui sont mariés, à raison de la reversibilité établie en faveur de leurs épouses survivantes, attendu que leurs titres de pension doivent, en tout état de cause, recevoir leur pleine et entière exécution, quelles que soient les ressources dont l'État dispose pour y faire face. Mais ils n'en doivent pas moins entrer dans notre étude, le service de leurs pensions de retraite constituant incontestablement l'une des charges de la période transitoire.

II

FONCTIONNAIRES RETRAITÉS ET VEUVES EN JOUISSANCE DE RETRAITES

D'après le compte général de l'administration des finances (compte spécial des pensions civiles, tableau E), les pensions en paiement se portaient à :

Années	Fonctionnaires	Veuves ⁽¹⁾
1898	56 968 735 ^f 72	10 millions 1/2
1899	59 621 573 47	10 — 1/2
1900	61 224 023 47	11 —
1901	62 573 520 47	11 — 1/2
1902	65 203 092 47	12 —
1903	67 174 009 47	12 —
1904	68 689 819 00	12 — 1/2
1905	69 548 241 00	12 — 1/2

D'après cette progression, il est permis de prévoir pour les pensions en paiement un chiffre de 70 millions de francs pour les fonctionnaires et de 13 millions pour les veuves.

Le même compte général (tableau F) fournit, au sujet du mouvement de ces pensions, en ce qui concerne les extinctions annuelles, les indications suivantes pour les exercices 1898 à 1905 inclus, dont les résultats sont arrêtés :

Années	Parties	Sommes	Age moyen à la retraite	Durée moyenne de pension	Age moyen au décès
<i>Fonctionnaires</i>					
1898. . . .	3 597	4 021 594 ^f 25	57 ans 4 mois	12 ans 8 mois	70 ans
1899. . . .	3 490	3 853 898 00	57 — 9 —	13 — 11 —	71 — 8 mois
1900. . . .	3 781	4 237 702 00	57 — 7 —	14 — 6 —	72 — 1 —
1901. . . .	3 582	4 074 147 00	57 — 6 —	14 — 1 —	71 — 7 —
1902. . . .	3 538	4 104 218 00	57 — 8 —	13 — 10 —	71 — 6 —
1903. . . .	3 739	4 448 908 47	57 — 6 —	13 — 8 —	71 — 2 —
1904. . . .	3 903	4 609 953 00	57 — 5 —	13 — 0 —	71 — 4 —
1905. . . .	3 828	4 587 474 00	57 — 7 —	14 — 0 —	71 — 7 —
	Moyennes		57 ans 6 mois	13 ans 9 mois	71 ans 4 mois
<i>Veuves</i>					
1898. . . .	1 760	632 090 ^f 00	61 ans 3 mois	13 ans 5 mois	74 ans 8 mois
1899. . . .	1 681	585 900 00	60 — 1 —	13 — 0 —	73 — 1 —
1900. . . .	2 072	735 172 00	60 — 2 —	13 — 11 —	74 — 1 —
1901. . . .	1 894	697 905 00	58 — 9 —	14 — 9 —	73 — 6 —
1902. . . .	1 868	691 549 00	58 — 10 —	14 — 7 —	73 — 5 —
1903. . . .	1 990	717 201 00	59 — 0 —	14 — 3 —	73 — 3 —
1904. . . .	2 042	763 287 00	59 — 7 —	14 — 5 —	74 — 0 —
1905. . . .	1 975	727 390 00	59 — 8 —	14 — 7 —	74 — 3 —
	Moyennes		59 ans 4 mois	14 ans 0 mois	73 ans 4 mois

Il résulte de ce tableau que la durée moyenne de jouissance de ces pensions étant de 13 ans 9 mois pour les fonctionnaires et de 14 ans pour les veuves, l'État, toutes compensations faites entre les cas de longévité et les cas de décès prématuré, doit prévoir pour les pensions en paiement une charge totale qui se calculerait comme suit :

Fonctionnaires : 70 millions × 13 ans 9 mois	962 500 000 fr.
Veuves : 13 millions × 14 ans	182 000 000
Total	1 144 500 000 fr.

soit un paiement annuel de 83 millions pendant 13 ans 10 mois.

1. Les chiffres portés au tableau E, pour les pensions des veuves, comprennent aussi les allocations temporaires aux orphelins; le montant indiqué pour les pensions des veuves a été établi par approximation, mais il est plutôt supérieur qu'inférieur.

La valeur actuelle (tarif 3 %) de ces paiements annuels de 83 millions de francs s'établit comme suit :

Payement de la	première année	80 582 542 fr.
—	deuxième année	78 235 468
—	troisième année	75 956 786
—	quatrième année.	73 744 421
—	cinquième année.	71 596 547
—	sixième année.	69 511 172
—	septième année	67 486 636
—	huitième année	65 520 947
—	neuvième année	63 612 611
—	dixième année.	61 759 802
—	onzième année.	59 960 943
—	douzième année	58 214 540
—	treizième année	56 518 933
—	quatorzième année 10/12	45 749 365
Total.		928 450 713 fr.

Cette valeur actuelle de 928 450 713 fr. représente le capital que l'État aurait à verser immédiatement à l'établissement qui se chargerait à forfait du service des pensions en paiement jusqu'à la dernière extinction.

L'amortissement de ce capital en cent ans, au taux de 3 %, d'intérêt, comporterait une annuité de :

$928\,450\,713 \times 3,16\,467 : 100$, soit 29 382 401 fr. 17.

Ce même capital de 929 millions de francs, en chiffre rond, correspondrait à l'institution de 83 millions de francs de pensions, payables par trimestres sur des têtes âgées de 60 ans (caisse nationale des retraites, tarif 3 %).

Or, en rapprochant l'âge moyen à la retraite et l'âge moyen au décès, on peut admettre que cet âge de 60 ans est certainement inférieur à la moyenne d'âge des titulaires des pensions en paiement auxquels se rapportent les considérations qui précèdent.

Ce capital de 929 millions de francs peut donc être tenu pour plus que suffisant comme capital de consolidation de ces pensions et, le cas échéant, l'État aurait intérêt à procéder à cette opération par contrats individuels, basés sur l'âge réel de chacun des ayants droit.

III

FONCTIONNAIRES EN ACTIVITÉ DE SERVICE

Nous estimons que ces fonctionnaires doivent, pour une revision de la loi de 1853, être répartis en deux catégories :

La première, comprenant ceux qui sont actuellement dans l'une ou l'autre des six dernières années précédant l'âge réglementaire de la retraite, soit, pour le service sédentaire, les fonctionnaires âgés présentement de 56 ans et au-dessus⁽¹⁾ et,

1. Ce chiffre de 56 ans correspond à l'âge de 62 ans, indiqué dans le tableau D ci-après, comme âge moyen d'admission à la retraite pour les fonctionnaires du service sédentaire.

pour le service actif, les fonctionnaires âgés présentement de 49 ans et au-dessus ;

La deuxième catégorie, comprenant tous les autres fonctionnaires.

Pour les fonctionnaires de la première catégorie, les choses suivront leur cours, c'est-à-dire que l'État continuera de percevoir la retenue de 5 % sur les traitements et du premier douzième des augmentations s'il s'en produit, et il allouera à ces fonctionnaires, à l'âge voulu, la pension fixée par la loi de 1853. Les charges qui en résulteront pour l'État peuvent être évaluées à l'aide des renseignements fournis par le document précité (Compte spécial des pensions civiles. Inscriptions annuelles. Tableau D).

Dans les huit dernières années réglées (1893 à 1905), le mouvement de ces inscriptions s'est présenté comme il suit :

Années	Parties		Sommes		Age moyen à la retraite	
	Séden- taire	Actif	Sédentaire	Actif	Sédentaire	Actif
<i>Fonctionnaires</i>						
1898. . . .	1 905	3 086	3 744 357 ^f	2 929 786 ^f	61 ans 10 mois	55 ans 5 mois
1899. . . .	936	3 410	2 026 361	3 426 990	62 — 2 —	55 — 5 —
1900. . . .	1 304	2 752	2 872 790	2 714 409	62 — 1 —	55 — 1 —
1901. . . .	1 344	3 731	2 972 279	3 746 017	61 — 11 —	55 — 7 —
1902. . . .	1 292	3 090	2 897 202	3 173 297	61 — 11 —	55 — 4 —
1903. . . .	1 165	3 188	2 653 026	3 307 643	62 — 4 —	55 — 3 —
1904. . . .	1 197	2 553	2 686 426	2 687 297	62 — 0 —	55 — 0 —
1905. . . .	1 131	4 445	2 593 226	4 850 332	62 — 1 —	56 — 0 —
Moyennes.	1 284	3 282	2 809 458 ^f	3 354 471 ^f	62 ans 0 mois	55 ans 4 mois
<i>Veuves</i>						
1898. . . .	1 008	1 453	609 608 ^f	405 516 ^f	58 ans 1 mois	57 ans 9 mois
1899. . . .	816	1 397	572 859	465 784	58 — 4 —	57 — 4 —
1900. . . .	979	1 718	679 365	572 292	58 — 0 —	57 — 10 —
1901. . . .	910	1 643	602 288	562 453	56 — 8 —	56 — 3 —
1902. . . .	917	1 524	618 448	513 034	57 — 3 —	57 — 4 —
1903. . . .	884	1 619	593 938	576 994	57 — 7 —	57 — 7 —
1904. . . .	829	1 654	565 960	601 713	57 — 5 —	57 — 5 —
1905. . . .	963	1 711	676 723	609 734	57 — 6 —	57 — 9 —
Moyennes.	913	1 589	614 898 ^f	538 440 ^f	57 ans 5 mois	57 ans 4 mois

Nous pourrions présumer que la situation, pour les six années qui suivront la revision de la loi, se présentera comme les six années ci-dessus ; mais, pour parer à tout aléa, nous prévoyons que le montant des pensions nouvelles pourra subir des augmentations et s'élever, savoir :

	Service sédentaire	Service actif	Totaux
Fonctionnaires	3 000 000 ^f	4 000 000 ^f	7 000 000 ^f
Veuves	650 000	550 000	1 200 000
Totaux . . .	3 650 000 ^f	4 550 000 ^f	8 200 000 ^f

Sur ces bases, l'État aurait à inscrire, pendant chacune des six années envisagées, un chiffre de 8 200 000 fr. de pensions nouvelles, dont la charge se déterminera comme suit :

	Fonctionnaires	Veuves	Totaux
<i>Service sédentaire</i>			
Montant des pensions	3 000 000 ^f	650 000 ^f	3 650 000 ^f
Age moyen à l'inscription	62 ans	57 ans 5 mois	
Valeur en capital	31 315 200 ^f	7 885 345 ^f	39 200 545 ^f
Annuité d'amortissement : 100 ans. .	991 023	249 545 14	1 240 567 87
<i>Service actif</i>			
Pensions	4 000 000	550 000	4 550 000
Age	55 ans 4 mois	57 ans 4 mois	
Valeur en capital	52 150 200 ^f	6 773 415 ^f	58 924 615 ^f
Amortissement : 100 ans 3 %	1 650 413 38	214 356 23	1 864 769 61
<i>Récapitulation</i>			
	Valeur en capital	Annuité d'amortissement	
Service sédentaire	39 200 545 ^f	1 240 567 ^f 87	
Service actif.	58 924 615	1 864 769 61	
Totaux	98 125 160 ^f	3 105 336 ^f 48	
Soit pour 6 années	588 750 960 ^f	18 632 018 ^f 88	

L'annuité d'amortissement de 18 632 018 fr. 88 aurait une durée de 94 ans à partir de la première année.

Pendant les six années précédentes, le montant des annuités serait atténué par la retenue de 5 %, sur les traitements des fonctionnaires intéressés restant en activité de service et du premier douzième des augmentations, s'il s'en produisait.

Nous avons laissé en dehors de ces calculs les magistrats et autres fonctionnaires pour lesquels l'âge réglementaire de la mise à la retraite dépasse 62 ans, mais leur nombre n'est pas de nature à modifier sensiblement les résultats ci-dessus.

IV

FONCTIONNAIRES AYANT MOINS DE 49 ANS (SERVICE ACTIF) ET DE 56 ANS (SERVICE SÉDENTAIRE)

Pour les fonctionnaires de cette catégorie (la deuxième de la classification précédemment indiquée), nous marquerons, en nous appuyant sur les lois qui ont réglé, au point de vue de la retraite, la situation des professeurs des facultés de théologie catholique, lors de leur suppression, et des magistrats, lors de la réforme de la magistrature, que l'État a incontestablement le droit d'apporter telles modifications qu'il lui convient dans les modalités des retraites de ses fonctionnaires, même s'ils jouissent de l'inamovibilité. Mais nous estimons qu'en bonne équité, il ne saurait moins faire que de leur tenir compte des retenues opérées sur leurs traitements, dans le cas où il substituerait un nouveau système à celui établi par la loi de 1853. D'autre part, il ne peut appliquer un nouveau système aux fonctionnaires nouvellement nommés qu'en en faisant une application rétroactive à chacun de ceux actuellement en activité, s'il veut, comme il paraît indispensable, mettre dans le fonctionnement de ce nouveau système la simplicité et l'uniformité.

Au sujet de ce nouveau système, l'éminent rapporteur général du budget au Sénat, M. Antonin Dubost, se prononçait dans la séance du 29 mars 1905 pour « une assurance obligatoire qui est le seul moyen à la fois de décharger l'État et de procurer de plus grands avantages aux intéressés ».

Dans une étude que nous avons publiée dans le numéro de février 1905 de la *Revue politique et parlementaire*, nous formulons comme suit un nouveau système possible :

« Dès son entrée en service, le fonctionnaire contracte une assurance mixte sur la vie, dont l'échéance est fixée à sa soixantième ou sa cinquante-cinquième année et dont le capital est celui correspondant à une prime annuelle égale au montant des 5 % retenus sur son traitement de début.

« A chaque augmentation, un contrat analogue est établi avec prime égale à la retenue à laquelle donne lieu cette augmentation.

« Si le fonctionnaire décède avant la retraite, ses héritiers touchent le capital de l'assurance que ce décès rend exigible.

« S'il cesse ses fonctions, il garde son contrat, le maintient en validité par le versement direct des primes ultérieures, ou en effectue le rachat.

« S'il arrive à la retraite, le capital de l'assurance est retiré, et versé à la caisse nationale des retraites, qui constitue au profit du fonctionnaire la retraite correspondante.

« L'État, de son côté, verse annuellement à cette caisse, au compte de chaque fonctionnaire en activité, une somme égale au montant de sa retenue et ces versements annuels servent à constituer une seconde pension, qui permet au fonctionnaire d'apprécier la valeur de la prévoyance de l'État à son égard.

« L'État ferait ces versements à capital réservé.

« Il convertirait à capital aliéné ceux faits pour un fonctionnaire arrivant à sa retraite.

« Quant à ceux intéressant un fonctionnaire décédant ou quittant ses fonctions avant l'admission à la retraite, l'État aurait le choix entre l'application des sommes qu'il serait appelé à retirer de ce chef à la diminution de ses débours personnels ou à la majoration des pensions. »

Nous ajouterons aujourd'hui, comme emploi de ces retirements, l'affectation à un fonds destiné à fournir des retraites aux veuves et des allocations aux orphelins.

Pour faire fonctionner immédiatement ce nouveau système d'assurance mixte et de constitution de retraite, nous estimons que l'État devrait répartir entre les fonctionnaires en activité de service (de la deuxième catégorie étudiée), au prorata des retenues supportées par chacun, un capital de 500 millions de francs.

La moitié de la somme revenant à chacun serait employée, à titre de prime unique, à l'établissement sur sa tête d'une assurance mixte sur la vie ayant pour terme l'âge réglementaire de sa mise à la retraite.

L'autre moitié serait versée en constitution de pension à son profit, à capital réservé avec conversion à capital aliéné comme il est dit ci-dessus.

Cela fait, le système recevrait son application, pour ces fonctionnaires en activité, de même que pour les fonctionnaires entrant en service après sa mise en vigueur, c'est-à-dire versement de la retenue sur le traitement en prime d'une assurance mixte sur la vie et versement égal de l'État en constitution de retraite.

L'amortissement en cent ans des 500 millions à verser par l'État immédiatement comporte une annuité de 15 823 350 fr.

La retenue de 5 % se porte à 27 millions (chiffre rond 1905).

Le versement à faire annuellement par l'État serait, nous le rappelons, égal à cette retenue.

En résumé :

Pour substituer immédiatement ce nouveau système à la loi de 1853, l'Etat se trouverait en présence d'une charge en capital de :

1 ^o Consolidation des pensions en paiement.	928 450 713 fr.
2 ^o Capital des pensions des fonctionnaires (1 ^{re} catégorie) et veuves.	588 750 960
3 ^o Rétroactivité du système pour les fonctionnaires de la 2 ^e catégorie	500 000 000
Ce qui ferait un total de.	<u>2 017 201 673 fr.</u>

Quel que soit d'ailleurs le système que l'on veuille substituer à la loi de 1853, il faudra toujours servir les pensions en cours de paiement, soit en les consolidant, soit en en acquittant les arrérages annuels dans les conditions de durée moyenne que nous avons étudiées. Plus on attendra, plus le montant de ces pensions augmentera et plus le capital de consolidation s'élèvera.

En annuités d'amortissement et versements annuels, l'État aurait à décaisser :

Annuités d'amortissement. Pensions en paiement.	29 382 401 ^f 17
Pensions (1 ^{re} catégorie).	18 632 018 88
Arrière (2 ^e catégorie).	<u>15 823 350 00</u>
Soit pour les engagements de la loi de 1853.	63 837 770 ^f 05
Retenue 5 % sur traitement	27 000 000 fr.
Versement égal de l'État.	<u>27 000 000</u>
(représentant la charge du nouveau système)	54 000 000 00
Ce qui fait en tout, par an.	<u>117 837 770^f05</u>

Cette charge annuelle serait permanente.

Elle ne pourra s'accroître que si le Parlement augmente le nombre ou les traitements des fonctionnaires.

Il est bien vrai qu'elle est supérieure au montant actuel des pensions en paiement, qui était de 84 millions au 1^{er} janvier 1906, mais elle reste inférieure à la dépense de 135 à 140 millions prévue comme devant se produire par augmentations annuelles dans un délai de quarante ans.

En regard de cette élévation des charges actuelles, il convient toutefois de faire remarquer que l'État se trouvera en présence d'une dépense fixe ; que, n'ayant pas à se préoccuper de l'inscription des pensions, il pourra mettre les fonctionnaires à la retraite dès qu'ils en auront atteint l'âge réglementaire et régulariser ainsi l'avancement, et que les fonctionnaires seront certains de recouvrer le montant de leurs retenues quand ils quitteront leurs fonctions ou décéderont avant l'époque de leur admission à la retraite, grâce à l'application de ces retenues à la constitution sur leur tête d'une assurance mixte sur la vie.

A défaut d'adoption du système étudié ou de tout autre analogue, il n'y a qu'à voter annuellement le crédit des pensions civiles, quel qu'il soit, sans récriminer contre la loi de 1853, qui n'en peut mais, et donne d'ailleurs aux fonctionnaires et à leurs veuves des taux de pensions bien plus élevés.

M. MALZAC,
ancien député.