



Centre Henri-Aigueperse  
UNSA Éducation

87 bis avenue Georges Gosnat,  
94853 Ivry-sur-Seine Cedex  
<https://centrehenriaigueperse.com>

# **Retraites des fonctionnaires : vers une mise aux points ?**

**Luc Bentz**

**octobre 2020**



# Résumé

Le 12 juin 2019, dans son discours de politique générale sur « l'acte II » du quinquennat (après le mouvement des Gilets jaunes), le Premier ministre annonçait la mise en place d'un régime universel de retraite. Cette annonce, traduction d'un engagement du candidat Macron à la présidence de la République remet-elle en cause la notion de « Fonction publique de carrière » qui s'était construite sur l'articulation entre situation statutaire et pension des fonctionnaires ? Ce lien s'est construit avant même que ne fût adopté, à la Libération, un statut général des fonctionnaires de l'État. La détermination de la pension par la rémunération des dernières années a été mise en place par les Codes des pensions de 1853 et 1924. L'étude revient sur cette double antériorité par rapport au statut général, mais aussi aux dispositifs obligatoires de retraite des salariés. Pour autant la logique de grille indiciaire instaurée en 1948 dans la Fonction publique a été contournée dès l'origine et les contradictions persistent.

La remise en cause du lien de nature statutaire et indiciaire entre situation d'activité et pension des fonctionnaires a été précédée de l'utilisation d'une argumentation dont l'étude remet en cause la cohérence et les logiques, en particulier le caractère asymétrique de comparaison qui n'est fondée que sur l'opposition entre le régime des fonctionnaires, avec une retraite unique, et le seul régime de base (assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale), en méconnaissant, volontairement ou non, l'importance du second étage obligatoire du régime des salariés , mais aussi la structure particulière de la Fonction publique de l'État, souvent seul élément de comparaison à la masse des salariés du secteur privé. Pour autant, la déconnexion entre classement statutaire (grade, classe, emploi, échelon) et pension, intervenue avec la réforme Raffarin (2003), s'est poursuivie (réforme Fillon-Woerth, 2010), d'autant plus que des évolutions juridiques spontanées ou jurisprudentielles ont accompagné ou accentué la dilution du « lien statut-pension ».

La dernière partie de l'étude évoque — sans détailler les états des lieux des propositions de réforme présentées depuis 2017 — ce qu'impliquerait un régime unique (universel). Concernant l'ensemble des retraitables visés, elle s'intéresse aux enjeux touchant la nature du régime universel et aux prestations, contributives ou non contributive. Dans un renversement de ce qui était la logique de 1946-1948, la perspective d'un régime universel fondé sur une moyenne de carrière révèle les inégalités qui frappent les fonctionnaires actifs (importance ou non du régime indemnitaire) et met au jour la nécessité de repenser la notion de carrière. L'annonce de la réforme des retraites millésimée 2020 — qu'elle se mette ou non finalement en place — aura modifié la perception de ce qui recouvrait de fragiles équilibres. Or, même dans l'hypothèse où le contexte (« crise du coronavirus ») conduirait les pouvoirs publics à différer la réforme ou à y renoncer, les fonctionnaires et leur régime spécial, même fortement restructuré depuis 2003, restent dans le viseur et, pour eux, l'abandon du système universel pourrait n'être qu'une victoire à la Pyrrhus. Au-delà de ses approches et de ses différences, le syndicalisme de la Fonction publique est confronté à une obligation d'anticipation pour que les futurs possibles, en matière de retraite comme de statut d'activité, ne se dessinent pas sans les fonctionnaires, voire contre eux.

# Sommaire

Résumé.....	3
Préface. Les points sur les i.....	5
Avant-propos.....	9
INTRODUCTION.....	11
[1] DÉFINIR DE QUOI L'ON PARLE.....	23
[2] GENÈSE ET DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME DE LA CARRIÈRE.....	49
[3] LES REMISES EN CAUSE DES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES.....	115
[4] LES FONCTIONNAIRES À L'AUNE DU RÉGIME UNIVERSEL ?.....	145
CONCLUSION.....	169
Annexes.....	175
Bibliographie et sitographie.....	217
Index des noms.....	229
Table des encadrés, tableaux et illustrations.....	231
Table des matières.....	233
À propos.....	237

*Le texte souligné correspond à des hyperliens cliquables dans la version PDF.*

*Les principaux textes juridiques cités en note sans autre précision figurent dans les références avec des liens de renvoi.*

Ce document est placé sous licence d'utilisation  
[Creative Commons CC-BY-NC-SA int. 4.0](#) (attribution, usage non commercial, partage à l'identique).



# *Préface.*

## *Les points sur les i*

*Lorsque l'on connaît Luc Bentz depuis quelques lustres — j'ai ce privilège —, il est des doutes qui ne sont pas de mise. Chaque thème étudié — les sources d'intérêt de Luc sont nombreuses — ne laisse nulle place au hasard, et encore moins à l'improvisation. Mais lorsqu'il aborde le décryptage du Code des pensions civiles et militaires de retraites, on atteint à coup sûr le nirvana... En cela, l'étude qu'il nous soumet aujourd'hui trouverait déjà sa pleine justification. Mais ce serait méconnaître Luc que de limiter son objet à ce seul bonheur intellectuel et surtout statutaire. C'est au débat de fond qu'il va s'attacher en dévoilant les enjeux, le dessous des cartes en quelque sorte.*

*En effet, bien avant que la covid ne monopolise l'actualité, le débat public, politique, syndical, sociétal se nourrissait déjà de la déclaration du Premier ministre, lors de son discours de politique générale du 12 juin 2019, annonçant la mise en place d'un régime universel de retraite. Cet engagement du candidat Macron était en effet passé au second plan du début de quinquennat consacré, il est vrai, aux urgences sociales prioritaires dont l'abandon de l'impôt sur la fortune, source avérée d'un ruissellement infini, était l'exemple le plus pertinent...*

*Régime universel de retraite donc, comme objectif de cette seconde partie du quinquennat ? Notre Union, l'UNSA est restée prudente. D'abord, elle n'était pas demandeuse. Organisation interprofessionnelle, elle n'est certes pas défavorable au principe d'un régime universel. Mais elle en sait néanmoins les difficultés dans la mise en œuvre. Elle mesurait surtout, mieux que d'autres, le temps long nécessaire à la réussite d'une telle négociation.*

*Vous avez dit négociation ? Ce mot ignoré par le pouvoir en place lors des dossiers précédents ! Ce mépris du dialogue social lui avait d'ailleurs valu quelques crises sociales majeures, à la SNCF par exemple, menacée de démantèlement et de vente au plus offrant... Sans même parler du phénomène des gilets jaunes, né et développé face aux décisions hasardeuses mal conçues, mal préparées, mal expliquées, voire enrobées de propos méprisants par le pouvoir en place.*

*C'est dans ce contexte que le débat sur les retraites a débuté et s'est très vite enlisé en un conflit sans limites et sans fin. Les appels à la raison des organisations syndicales responsables dont l'UNSA ne furent pas écoutés. Leurs avertissements à ne pas mêler à ce débat structurel de fond des éléments de conjoncture tels que la question sensible de l'âge pivot ne furent pas entendus. Ainsi le projet de loi fut-il adopté à la hache en première lecture mêlant voix de la majorité présidentielle et voix de l'opposition de droite.*

*Mais c'est la covid-19 qui sonna l'armistice ! D'autres soucis habitaient désormais l'opinion. Comme d'habitude, lorsque notre pays est en crise, le Service public et ses agents sont alors en première ligne, les hospitaliers aux avant-postes...*

*Oublié le débat sur les retraites ? Que nenni ! Une petite chanson recommence à se faire entendre sur la nécessité de mener le dossier à son terme... Et cette musique intermittente est parfois perceptible entre les questions lourdes que soulève la pandémie qui rebondit en France et dans le monde.*

*Cette stratégie sous-jacente, Luc Bentz l'avait pressentie dès le début. Attentif aux expressions des unes comme des autres, son expérience et sa connaissance irremplaçable du dossier, lui donnent une vision anticipée des évènements. De cette analyse, il a décidé de prendre l'opinion à témoin. Retraité depuis quelques années, donc sans mandat syndical, il s'exprime désormais à titre personnel. Mais c'est d'abord vers les siennes et les siens, celles et ceux avec lesquels il a partagé plus de 40 années d'engagement qu'il se tourne en leur confiant un outil d'analyse irremplaçable. Dans cette foule innombrable, je pense moins à ses compagnons de route d'alors — j'en suis et nous avons cheminé ensemble — qu'à celles et ceux qui tracent la voie aujourd'hui et trouveront dans cet éclairage du passé le GPS qui débusque les pièges de l'avenir.*

*Ainsi Luc va-t-il dérouler sous nos yeux une histoire qui prend naissance aux sources mêmes du Service public à la française, dont la Fonction publique est le cœur battant, et qui va nouer dans une même logique le Statut, le Code des pensions et la grille des rémunérations. Pour s'inscrire dans la Constitution, la législation et la réglementation, la démarche se nourrira des valeurs du programme du Conseil National de la Résistance (CNR) du 15 mars 1944. Ainsi naît alors l'outil fondamental de l'Intérêt général au service de toutes et de tous, qui appartient à toutes et à tous. Chaque citoyenne, chaque citoyen, chaque usagère, chaque usager peut s'en emparer.*

*Mais cette construction n'était même pas achevée que déjà se mettaient en branle les chars d'assaut de la destruction, armés aux sources mêmes d'un ultra libéralisme dont il serait innocent de le croire réservé au seul univers anglo-saxon ! Il y a d'abord, chacun y pense, l'artillerie lourde traditionnelle : suppressions de postes au prétexte d'économies budgétaires, vente au plus offrant des activités « rentables », privatisation de pans entiers des services publics, contractualisation des emplois publics au prétexte d'une plus grande souplesse de « gestion des ressources humaines »...*

*Exagération due à mon grand âge ? « On se fait toujours des idées exagérées de ce qu'on ne connaît pas » disait Albert Camus. Lisons donc Denis Kessler — il fut vice-président du MEDEF de 1998 à 2002 — dans un article de Challenges d'octobre 2007 :*

*Il s'agit aujourd'hui de défaire méthodiquement le programme du Conseil national de la Résistance.*

*Ce garçon au moins a le mérite de la franchise à la différence de celles et ceux qui dans l'ombre du pouvoir se laissent dicter cette démarche conçue ailleurs.*

*Mais voilà soudain, début 2020, que tout se grippe : crise sanitaire hors norme, crise sociale, crise sécuritaire, et chacune et chacun, y compris au gouvernement, se tourne vers le Service public, un Service public parfois saigné à blanc dans la période précédente. C'est alors que ses agentes et ses agents trouvent en elles et en eux les ressources insoupçonnées pour assumer le choc ! Personnels hospitaliers... Enseignantes, enseignants, personnels d'éducation... Personnels des transports publics... Policiers et gendarmes... Et les Françaises et les Français soudain applaudissent longuement les soirs de confinement ! Soudain les emplois publics se créent... les rémunérations sont majorées...*

*Enfin l'Union sacrée, me direz-vous ? Luc Bentz ne le pense pas ! Mieux, il met à nu le chemin tortueux qui vise, en disloquant les logiques statutaires qui liaient entre elles carrières d'activité et pensions de retraite, à conduire l'ensemble vers une logique contractuelle.*

*De fait, on contractualiserait ainsi la mission de Service public désormais soumise à la seule logique de rentabilité, l'unique logique entrepreneuriale. Or cette démarche a des sources lointaines. Déjà en 1993, une « instruction Sarkozy » (alors ministre du Budget) avait réduit à sa plus simple expression, de fait sinon de droit, le principe d'assimilation des retraités en cas de réforme statutaire. En 2003, la réforme Raffarin, poursuivie par la réforme Fillion en 2010, a désormais finalisé définitivement cette déconnexion. Ainsi la réforme en cours aujourd'hui vers un régime universel ne se heurterait plus à un obstacle statutaire, carrières et pensions étant dès lors complètement étrangères l'une à l'autre.*

*C'est le sens de cette démarche que Luc Bentz dévoile pas à pas, mettant les points sur les i, en explicitant les menaces qui continuent à peser sur les fonctionnaires. Dès lors, le débat prend un autre sens car cette mutation fondamentale ne peut plus être opposée au « corporatisme » des personnels dont leurs représentants se feraient l'écho. Cette mutation, celle du Service public est l'affaire des usagères et des usagers.*

*C'est une affaire citoyenne. Elle nous concerne toutes et tous.*

**Jean-Paul ROUX,**  
ancien secrétaire général de la FEN  
et de l'UNSA Éducation  
ancien secrétaire général  
de l'UNSA Fonction publique

*Cette situation qu'on a jugée contraire  
à l'intérêt et à la dignité de l'État,  
celle d'anciens serviteurs réduits,  
dans leurs vieux jours, à manquer  
du nécessaire à leur existence.*

EXPOSÉ DES MOTIFS  
de la loi du 9 juin 1853  
sur les pensions civiles

*L'hypothèse la mieux élaborée  
ne saurait remplacer  
la réalité la plus bancale.*

SAN-ANTONIO (Frédéric DARD),  
*Mon culte sur la commode*

*Quant aux fautes qui se pourraient trouver en l'impression, comme de lettres transposées, omises, ou superflues, la première édition les excusera, et la discréption du lecteur savant qui ne s'arrêtera à si petites choses, Joachim du Bellay, « Adresse au lecteur », postface de la *Deffence et Illustration de la langue françoise* (1549).*

# *Avant-propos*

*Responsable syndical, j'ai été conduit à suivre à la fois les dossiers Fonction publique et ceux de la protection sociale tout au long de la période 1990-2015, de la FEN d'hier à l'UNSA d'aujourd'hui. L'engagement interprofessionnel m'a permis beaucoup d'apprendre sur des univers professionnels qui n'étaient pas le mien. Il faut savoir rester curieux.*

*Je suis assez sensible à la perception des évolutions pour tenir compte de ce qu'elles peuvent avoir d'irréversible. On ne trouvera pas davantage ici d'analyse péremptoire ni d'injonction à penser, encore moins d'une volonté de retour à un prétendu « âge d'or ». En retraite à défaut d'être en retrait, je considère qu'il appartient aux « actifs » de définir leurs mandats dans des contextes nouveaux qui ne sont jamais superposables aux anciens. L'avantage toutefois d'être dégagé des contraintes de l'activité militante quotidienne est de pouvoir prendre du recul. Intégrer les périodes longues est un luxe nécessaire que les contraintes de l'instant conduisent parfois à négliger. Il s'agit donc d'être utile aux militants, en n'ayant pas la vaine outrecuidance de prétendre dicter leur conduite. J'y insiste pourtant : si cette étude est œuvre de militant, elle n'est pas « œuvre militante ».*

*L'annonce de la mise en place d'un régime universel m'a conduit à ce travail de réflexion. L'objet de mon propos n'est pas tant l'analyse de la réforme, sinon dans ses principaux linéaments, que l'histoire et l'évolution du lien particulier qui s'est construit au fil du temps entre retraite et situation statutaire pour les fonctionnaires. Plusieurs approches s'entremêlent ici, dans des combinaisons complexes qui mêlent évolution des retraites, questions statutaires Fonction publique, approches juridiques, histoire syndicale et sociale. Ces entrelacs qui font que l'histoire, ni linéaire ni prédestinée, aurait pu être tout autre.*

*Je mesure ce qui manque encore à ce travail. Mais il faut bien qu'une étude s'achève. J'espère du moins faire partager de ce que j'ai cru saisir d'un dossier complexe mais toujours passionnant, et surtout de se méfier comme d'un ennemi mortel de cet adversaire mortel pour la pensée qu'est le simplisme. C'est aussi pourquoi j'assume « personnellement » mon cheminement intellectuel sur ces questions, sans engager en quoi que ce soit les organisations dont j'ai eu l'honneur d'être le mandataire. Pour autant, ma propre réflexion n'aurait pu se construire sans les cadres de réflexion collective qui furent les miens, sans les rencontres et les échanges avec des militantes et des militants qui ont éclairé mon parcours intellectuel et syndical. Si ce propos n'engage que son auteur, il matérialise les traces de*

*trente à quarante ans d'activité syndicale. Qu'aurait-il été sans les échanges, les discussions, mais aussi les apports particuliers des militantes et militants qui ont pesé dans la construction de mon approche du sujet. C'est au premier chef mon cher André Clavelou, qui m'a initié à (presque) toutes les subtilités des pensions civiles et dont l'expertise sur les cas les plus subtils et les plus délicats en matière de pensions civiles était reconnue bien au-delà de nos rangs, à commencer par nos interlocuteurs ministériels. André Clavelou est l'illustration même de ces militantes et militants qui sont rarement sous le feu des projecteurs, même internes, mais qui constituent l'ossature nécessaire des organisations. J'y ajouterai de la même manière Alain Chauvet et Jacqueline Legrand qui, au SNI Paris, guidèrent mes premiers pas en matière de Fonction publique et de pensions civiles. Je ne saurais oublier le regretté François Malcourant, maître que je partage avec Jean-Paul Roux, avec lequel nous eûmes tant d'échanges passionnants sur la Fonction publique, le statut, les retraites. Je ne puis omettre davantage Guy Barbier avec lequel j'ai partagé un long compagnonnage amical et militant des premières années du Syndicat des enseignants de l'UNSA à l'UNSA Fonction publique, et avec lui Éric Pédebosq et Luc Farré qui m'ont beaucoup appris des retraites « post Raffarin ».*

*Je me dois aussi d'évoquer les universitaires et chercheurs, politistes ou historiens, que j'ai eu l'occasion et la chance de croiser, notamment pendant les quatre années suivant la fin officielle de ma période d'activité où j'ai assidûment fréquenté l'université Paris-Nanterre. Ils m'auront conduit, outre le souci des sources<sup>1</sup>, à mieux savoir prendre de la distance avec mes propres représentations et à éviter, autant que possible, de plaquer des schèmes postérieurs sur des situations plus anciennes. Je me dois d'y ajouter « pour l'ensemble de son œuvre », Jeanne Siwek-Pouydesseau sans laquelle la connaissance historique du syndicalisme de la Fonction publique serait restée sans doute bien obscure. Sans nier la réalité de la forte empreinte militante qui est la mienne et qui ne peut dans mon cas faire de la neutralité axiologique chère à Max Weber qu'un objectif inaccessible, cela m'a permis de conduire et de construire cette étude avec une approche aussi rigoureuse que possible.*

*Mes remerciements vont également, last but not the least, au Centre Henri-Aigueperse et à ses responsables, notamment à son président Frédéric Marchand, secrétaire général de l'UNSA Éducation, qui auront permis d'assurer une plus large diffusion à un travail certes personnel, mais qui se veut d'abord une contribution utile à la réflexion collective. Et bien sûr, last but not the least, à celle dont je suis l'époux, Isabelle, qui m'a à la fois supporté et soutenu, ce qui n'est pas la même chose, pendant l'écriture de ce texte et s'est ensuite astreinte à sa fastidieuse relecture.*

**Luc BENTZ**

---

[1] Avec une mention particulière à Émilien Ruiz dont l'article [« Accéder aux numérisations du Journal officiel de la République française, de 1871 à nos jours »](#) (24/01/2013, Blog *La boîte à outils des historien·ne·s*) m'a maintes fois aidé à retrouver des strates administratives enfouies, tout particulièrement pour cette étude.

*À mon maître ès retraites,  
André Clavelou*

# INTRODUCTION

Le 12 juin 2019, le Premier ministre annonçait un bouleversement complet des modèles des régimes de retraite conçus, entre 1945 et 1948, en déclinant ce qui n'était jusqu'alors qu'un élément du programme électoral d'Emmanuel Macron avant l'élection présidentielle de 2018. Dans sa déclaration de politique générale introduisant « l'acte II » du quinquennat<sup>2</sup>, le Premier ministre Édouard Philippe déclarait à l'Assemblée nationale :

Ce nouveau système [de retraites], que nous mettrons en place de manière très progressive, reposera sur un principe simple : les règles seront les mêmes pour tous. C'est-à-dire qu'un euro cotisé ouvrira les mêmes droits pour tous. [...] Nous savons tous que ces principes sont justes mais qu'ils nécessitent des évolutions profondes. S'agissant des fonctionnaires par exemple, dont les retraites sont calculées actuellement sur les six derniers mois hors primes, le nouveau mode de calcul, sur l'ensemble de la carrière et sur l'ensemble de la rémunération, devra nous conduire à revaloriser les profils de carrière de certaines professions, je pense en particulier aux enseignants.

Les mêmes règles pour tous, c'est vrai, cela signifie aussi la fin des régimes spéciaux. Cela se fera très progressivement, sans modifier les conditions de départ des personnes qui ont déjà des projets pour leur retraite et en conservant l'intégralité des droits acquis. Ce qui compte, c'est la cible vers laquelle nos régimes vont converger ; pour aller vers cette cible, il faut du temps et de la souplesse. Nous nous en donnerons pour réussir cette transformation.

L'objectif était tracé, avec une temporalité annoncée longue, tant il est vrai qu'une transition brutale n'est jamais de bonne politique en ma matière<sup>3</sup>. Il n'en demeure pas moins que,

---

[2] Cet « acte II » était supposé concrétiser des inflexions sociales à l'action gouvernementale après le mouvement des « Gilets jaunes » dont les mobilisations se sont étendues, de manière variable, de l'automne 2018 au printemps 2019.

[3] La réforme Balladur de 1993 a porté de 150 à 160 trimestres la durée minimale et, surtout, des 10 aux 25 meilleures années la période de calcul du salaire moyen de référence. La « loi 93-936 du 22/07/1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale » a été suivie de décrets d'application pris en août. À l'époque, les retraitables immédiatement concernés n'étaient pas ou très peu touchés par la réforme en raison de sa progressivité. *NDÉ. Les principaux textes juridiques cités sont repris, avec un lien adéquat, dans la bibliographie-sitographie (p. 224). Ils sont mentionnés par leur titre complet (y compris l'expression « décret, ordonnance, loi... ») placé en note entre guillemets.*

dans l'incertitude qui demeure au moment où cette étude est rédigée, les comparaisons, aujourd'hui hypothétiques, portent sur les effets possibles de la réforme annoncée sur la « petite case en bas à droite » du bulletin de pension.

Pour autant, la question des conséquences de la réforme en cours ne sera pas développée ici. Tous les éléments n'en sont pas connus, certains resteront (ou resteraient) à construire dans la durée. On connaît aujourd'hui, côté syndical, les deux approches qui séparent, d'une part, les tenants d'une opposition radicale (CGT, FO, CGC, FSU, Solidaires) — qui exigent le retrait pur et simple de la réforme — et, d'autre part, les organisations qui, sans être nécessairement demandeuses (ou satisfaites du cadre dessiné par le Gouvernement) ont accepté de s'inscrire dans la discussion avec les pouvoirs publics (CFDT, CFTC, UNSA) par réalisme et souci d'efficacité pour les salariés. Au moment où cette étude s'achève, le processus législatif n'est pas achevé<sup>4</sup> et il n'est pas certain qu'il le soit<sup>5</sup>. Dans l'hypothèse même où le projet serait poursuivi jusqu'au bout, il faudra attendre que le Conseil constitutionnel — qui sera à coup sûr saisi — ne soit prononcé sur une validation, une invalidation totale, ou encore une invalidation partielle assortie ou non de réserves interprétatives.

Il n'en demeure pas moins que le projet est toujours, à cette date, dans le paysage. Et, aboutissement, différé ou non, du projet de régime universel de retraite, les questions concernant les fonctionnaires — y compris celles qu'il a permis de mettre en lumière, sinon au jour — restent posées.

## Quelles conséquences pour les fonctionnaires ?

Dans le cas des fonctionnaires, la question n'est pas mineure puisque leurs actuels régimes de pension<sup>6</sup> sont fondés sur l'aboutissement de la « carrière statutaire ». C'est un régime unique dont l'assiette se borne pour l'essentiel au seul traitement indiciaire à l'exclusion des primes et indemnités. En cela, il diffère à la fois des retraites des salariés du secteur privé. D'une part elles sont assises sur la totalité des rémunérations (salaire et rémunérations complémentaires hors remboursement de frais). D'autre part, il s'agit d'un système à deux étages, avec une retraite de base de la sécurité sociale (assurance vieillesse), mais aussi une ou des retraites complémentaires, qui sont à la fois collectives et obligatoires.

La comparaison n'étant faite que sur les régimes de base, on entend, sur les plateaux de télévision comme dans les dîners de famille, des comparaisons sommaires opposant une pension de « 75 % sur les six derniers mois » aux « 50 % sur les vingt-cinq meilleures années ». En l'occurrence, on minore d'ailleurs la réalité de l'assurance vieillesse (les 50 % ne sont jamais atteints effectivement compte tenu des règles de revalorisation des salaires portés au compte) et, passant sous la table les retraites complémentaires. J'aurai évidemment

---

[4] Et moins encore si l'on tient compte des vingt-six habilitations que contient le projet autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnances.

[5] À la date où j'achève cette étude (« crise » de la covid-19), il n'est pas certain que le président de la République et le Gouvernement maintiennent le projet.

[6] Régime des pensions civiles de l'État (Code des pensions) d'une part, régime CNRACL (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers). En termes d'ouverture des droits et de fonctionnement des prestations, le second est strictement aligné sur le premier. D'un point de vue « organique », il y a deux régimes ; d'un point de vue juridique aussi (il y a deux ensembles de textes formellement distincts). Mais d'un point de vue pratique, ils sont superposables.

l'occasion d'y revenir : constatons que dans leur logique et leur fonctionnement, ces mécanismes de retraite sont très sensiblement différents et reposent sur des logiques dissemblables.

Rien de nouveau sous le soleil : on trouve des traces anciennes et nombreuses de propos hostiles aux fonctionnaires en activité ou retraités. En témoigne déjà la discussion parlementaire sur la loi de 1853<sup>7</sup> ! Ajoutons que la critique des fonctionnaires n'est pas toujours venue des milieux conservateurs, tant s'en faut<sup>8</sup>. Ce qui change, au moment même où s'achève cette rédaction (février 2020), c'est la perspective plus concrète, plus immédiate de la disparition (ou presque) des différents systèmes de retraite et de leur dissolution, même progressive, dans un régime « universel ». Techniquement, une partie des retraites des salariés fonctionne déjà par points (retraites complémentaires) et son poids est non négligeable pour la moyenne des salariés, et même dominante pour une partie d'entre eux (cadres). Mais, pour les fonctionnaires, mais aussi *mutatis mutandis* les personnels des services publics relevant de régimes spéciaux, la question n'est pas seulement le glissement d'un système connu à un autre qui ne l'est que dans les très grandes lignes.

Fondée sur l'aboutissement d'une carrière statutaire structurée dans la perspective d'une prise en compte ultime, la pension civile disparaîtrait en tant que telle et, avec elle, un régime structuré par les carrières statutaires et structurant pour la logique qu'elle induisait jusque là. Au-delà même des enjeux propres à l'évolution des pensions, la fin du débouché-retraite, la définition d'une assiette de référence différente (rémunération globale et non seul traitement indiciaire) ne sont-elles pas de nature à remettre en cause l'organisation des carrières d'activité ?

## Une histoire longue à deux dimensions entrecroisées

Pour répondre à cette question, on ne peut faire l'impasse sur l'histoire longue. Elle concerne aussi bien l'histoire propre de la Fonction publique, dans laquelle le régime des pensions de 1853 est le premier texte à la fois uniifié et unificateur, que celle de la protection sociale ou de la sécurité sociale *lato sensu*. La première a des caractéristiques juridiques, mais relève aussi d'une histoire sociale dans laquelle le mouvement syndical et le mouvement associatif qui l'a de fait précédé ont joué un rôle important, non sans débats ni contradictions. Elles se sont exprimées notamment dans la période de la Libération alors que se mettait en place le régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés qui avait initialement vocation — déjà — à servir d'assise à un régime universel étendu à toute la population.

---

[7] « La loi de 1853 (site du Sénat) », *op. cit.*

[8] La thèse d'Émilien Ruiz s'ouvre par une citation de Saint-Just qui marque son hostilité aux agents publics. Il rappelle qu'en 1946, Maurice Thorez, en Conseil des ministres, liait la compression des effectifs de la Fonction publique à l'amélioration des traitements qu'elle permettrait (É. Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? : contribution à une histoire de l'État par ses effectifs. France, 1850-1950*, p. 611.). Comme quoi, des propos plus ou moins récents, plus ou moins repris dans la même forme sont plutôt récurrents, sans que jamais il ait été démontré qu'entre traitements et compression d'effectifs il y avait un jeu de vases communicants. Le discours de Nicolas Sarkozy à l'Institut régional d'administration de Nantes en 2007 n'échappe pas à la règle : « Je souhaite une Fonction publique moins nombreuse, mieux payée, avec de meilleures perspectives de carrière », dans un discours qui lançait la Revue ou Révision générale des politiques publiques (RGPP) : N. Sarkozy, « Déclaration de Nicolas Sarkozy, président de la République, sur la modernisation de la Fonction publique (IRA de Nantes, 19/9/2007) ».

On ne partait pas de rien. S'agissant des retraites des fonctionnaires (employons ici le terme avec prudence et retenue), la loi fondatrice sur les pensions civiles du 9 juin 1853 avait été refondue et améliorée par la loi sur les pensions civiles et pensions militaires du 14 avril 1924, étape importante qui n'est pas une simple transition entre le régime né du Second Empire et le système mis en place en 1948 sur une base indiciaire et qui a fonctionné selon cette épure jusqu'en 2004. La nature statutaire de la pension des fonctionnaires rend au demeurant incontournable la question des relations, depuis 1946-1948, entre statut général des fonctionnaires et Code des pensions.

Quant à la protection sociale des salariés, elle n'est pas miraculeusement apparue en 1945, à la lumière du programme *Les jours heureux* du Conseil national de la Résistance (CNR)<sup>9</sup> qui annonçait à la fois :

- un plan complet de sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État; [...]
- une retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours.

Cette formulation même renvoyait à la fois à la notion de protection sociale collective (sécurité sociale), mais aussi aux logiques d'assistance (retraite des vieux travailleurs). Cette dernière approche renvoyait, depuis la loi sur l'assistance de 1905, à la situation des vieillards indigents n'ayant pas pu cotiser à des régimes de prévoyance individuelle ou collective, ou trop faiblement. La notion de « sécurité sociale », quant à elle, renvoyait au rapport parlementaire britannique de novembre 1942 plus connu sous le nom de « rapport (ou plan) Beveridge »<sup>10</sup>.

La construction d'un système de sécurité sociale en France a été composite, progressive, heurtée, éclatée ; elle résulte de contingences et portait en elle des contradictions ; à de certains moments, elle s'est perdue dans des impasses et n'a pas suivi, tant s'en faut, les chemins prometteurs qu'elle entendait tracer. Mais, même de bric et de broc, malgré les aléas résultant des circonstances, les fausses pistes et les pièges dressés devant elle, en dépit de ses insuffisances (l'absence ou la perte d'emploi n'y a pas été intégrée), la sécurité sociale s'est construite avec une étape fondatrice à la Libération. Mais cette fondation, réelle, s'est appuyée sur des dispositifs préexistants, et a elle-même servi de socle à des évolutions ultérieures, parfois lentes : trente ans pour l'extension de la protection sociale à l'ensemble de la population active<sup>11</sup>.

Mais, à l'origine, plusieurs logiques ont coexisté : sociétés de secours mutuel, très largement contrôlées par les autorités et les notables depuis le décret du 26 mars 1852 ; initiatives humanistes, issues des courants hygiénistes et du catholicisme social ; volonté de la fi-

---

[9] Voir sur fr.Wikipedia : « Programme du Conseil national de la Résistance ».

URL : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Programme\\_du\\_Conseil\\_national\\_de\\_la\\_R%C3%A9sistance](https://fr.wikipedia.org/wiki/Programme_du_Conseil_national_de_la_R%C3%A9sistance).

Texte complet sur Wikisource : « Programme du Conseil national de la Résistance. Les jours heureux » (15 mars 1944). URL : [https://fr.wikisource.org/wiki/Programme\\_du\\_Conseil\\_national\\_de\\_la\\_R%C3%A9sistance](https://fr.wikisource.org/wiki/Programme_du_Conseil_national_de_la_R%C3%A9sistance).

[10] Sur le rapport, souple sinon tenu, mais réel, entre le plan Beveridge et la genèse de la sécurité sociale française, voir : Nicole Kerschen, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 ».

[11] « Entre 1945 et 1975 » pour l'essentiel, précise M.-T. Join-Lambert (dir.), *Politiques sociales*, p. 383. Voir également les encadrés n° 90 et n° 95, *ibid.*, p. 384 et 395.

délisation de la main d'œuvre avec, dans la seconde moitié du XIXe siècle, des caisses patronales de prévoyance dans les mines, les chemins de fer ou la métallurgie ; encouragement à l'épargne et à la prévoyance individuelles qu'illustre la création en 1850 de la Caisse nationale de retraites pour la vieillesse que la IIIe République réorganisera en 1886.

On se doit de mentionner, bien qu'elle n'ait pas de rapport direct avec la retraite, la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail<sup>12</sup> que viendra compléter la loi du 31 mars 1905<sup>13</sup> et s'avère novatrice sur un point que relève Marie-Thérèse Join-Lambert<sup>14</sup> :

La loi de 1898 a un caractère fondateur puisqu'elle organise la prise en charge automatique d'un risque, sur une base qui n'est ni la responsabilité ni la prévoyance : elle institue la notion de risque social qui sera ensuite étendu à d'autres événements (vieillesse, maladie, etc.).

La loi de 1898 prévoyait la prise en charge par l'employeur ; celle de 1905 réglait le problème du financement en généralisant l'obligation d'assurance. Il reposait sur une double cotisation patronale et ouvrière<sup>15</sup>. Mais ce dispositif instituait un modèle qui sera ultérieurement repris pour la loi sur les retraites de 1910 et les lois sur les assurances sociales de 1928-1930 : la notion de plafond, avec un abattement sur les prestations au-delà de 2 400 francs de salaire annuel de l'époque (pour les lois de 1910 et de 1928-1930, le plafond a, plus strictement, été un plafond d'assujettissement : au-delà de celui-ci, les salariés étaient exclus du régime et renvoyés à la prévoyance individuelle).

La loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910 était censée être généralisée et obligatoire pour tous les salariés, dans les limites d'un plafond d'assujettissement (3 000 F de l'époque). Mais l'obligation s'est heurtée à de fortes résistances qu'ont facilitées plusieurs arrêts de la Cour de cassation<sup>16</sup>. Et Marie-Thérèse Join-Lambert précise<sup>17</sup> :

La faiblesse des taux de cotisations et l'érosion monétaire vont finalement avoir raison d'une loi qui n'avait satisfait personne. On ne compte que 2 560 000 assurés obligatoires en 1912. Sans obligation, la protection demeure un leurre, au moins pour les catégories les plus pauvres<sup>18</sup>.

---

[12] Loi du 9 avril 1898 « sur les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail ». URL : (a) Gallica.bnf.fr, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k62656355?rk=21459>; 2 ; (b) Site du ministère du Travail (document PDF), [https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Loi\\_du\\_9\\_avril\\_1898.pdf](https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Loi_du_9_avril_1898.pdf).

[13] On en trouvera une version consolidée dans cette brochure de la compagnie d'assurances La Providence disponible sur Gallica.bnf.fr. URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61384553/f5.image.textelimage>.

[14] M.-T. Join-Lambert (dir.), *op. cit.*, p. 367.

[15] La CGT encore anarcho-syndicaliste de 1910 considérait la cotisation ouvrière pour les retraites comme une amputation de salaire. Lors des débats sur la loi de 1910, le député socialiste Jules Guesde, alors héraut de l'orthodoxie marxiste, considérait contrairement à Jaurès qu'il s'agissait de « doubler le vol patronal d'un vol législatif » (cité in : M.-T Join-Lambert, *ibid.*, p. 368). Après la Seconde Guerre mondiale, toujours sur le fondement de la théorie marxiste de la plus-value, on a souvent considéré, d'un point de vue syndical, que les deux fractions de cotisations (part dite « employeur » part dite « ouvrière »), étant assises sur les salaires, étaient en fait un « salaire différé » (au versement des prestations). Ce qui nous intéresse ici est le modèle d'une cotisation double (qu'elle soit formelle ou réelle), dont une part n'est pas un prélèvement sur le salaire nominal brut (la part « employeur »).

[16] Voir M.-T. Join-Lambert, *op. cit.*, p. 369 (et note 1). La Cour a considéré que si le salarié ne présentait pas sa carte de cotisation (« formalité mal supportée », dit-elle), l'employeur ne pouvait prélever de cotisation, « ce qui [a rendu] caduc le principe même de l'obligation ».

[17] M.T. Join-Lambert, *ibid.*

[18] Michel Radelet (*Mutualisme et syndicalisme*, p. 98-99), citant Henri Hatzfeld (*Du paupérisme à la sécurité sociale. 1850-1940*, A.-Colin, 1971), note que « le nombre des bénéficiaires sur la loi sur les retraites ouvrières

La période de l'entre-deux-guerre est marquée par plusieurs évolutions. En 1919 sont instituées des pensions pour les victimes de guerre et, pour la première fois, leurs ayants cause (veuves, orphelins). En 1924, la loi du 14 avril sur les pensions civiles et les pensions militaires se substitue à la vieille loi du 9 juin 1853. Cette période nécessite qu'on s'y arrête : au-delà des modifications structurelles qu'elle apporte au régime des pensions, la loi est marquée par des débats assez vifs, mais aussi une exigence de péréquation des pensions concédées dont la valeur nominale s'est effondrée avec les hausses des prix intervenues depuis 1914. Elle marque, pour les fonctionnaires, l'ultime inscription dans la loi d'un principe de capitalisation qui ne sera en fait jamais appliqué.

Ce principe, quant à lui, sera bien présent dans la loi sur les assurances sociales de 1928, modifiée par la loi de 1930, avant d'entrer de fait en application. Il y a une globalisation de la couverture, mais toujours dans le cadre d'un plafond d'assujettissement qui exclut les salariés les mieux rémunérés. Il en résultera la création d'un régime conventionnel spécifique pour les ingénieurs et cadres de la métallurgie en 1937, l'ancêtre de l'Agirc de 1947<sup>19</sup>. Mais la loi de 1928-1930 était un compromis mal bâti. Elle couvrait, comme la sécurité sociale d'après-guerre, plusieurs risques : vieillesse, maladie, maternité, décès, invalidité<sup>20</sup>. Elle prévoyait un taux de cotisation de base (part salarié et part employeur), mais il était tenu compte des dispositifs antérieurs en laissant aux salariés le choix de l'organisme, même si à côté des « caisses affinitaires », notamment celles des sociétés mutualistes, l'État offrait l'accès à des caisses départementales dans un ensemble comptant quelque 730 caisses recensées au total, dont 180 caisses mutualistes. Pour Michel Radelet<sup>21</sup> :

La législation de 1930 fait de la Mutualité le pivot des assurances sociales. Pour Pierre Laroque, « il n'est pas douteux que les mutualistes aient eu un quasi-monopole dans cette gestion, d'abord parce que la loi prévoyait le système des caisses d'affinités : chaque groupement mutualiste ou syndical pouvait créer ses caisses et les sociétés de secours mutuels [la Mutualité] qui créaient une caisse bénéficiaient d'une présomption d'affiliation [...] ».

Mais la Mutualité, comme elle le fera encore à la Libération, reste accrochée à la prévoyance individuelle et au principe des caisses affinitaires. Or les dirigeants de l'époque ont adhéré et même promu la Charte du travail promulguée par le Gouvernement de Vichy. Michel Radelet, qui consacre un assez long développement à cette époque<sup>22</sup>, évoque le souci, face à l'occupant allemand de privilégier « la pérennité de l'institution mutualiste », mais il ne s'y arrête pas :

---

et paysannes ne cesse de décroître (1913 : 3 437 000 cotisations régulièrement versées; 1920 : 1 798 000) ».

[19] La continuité en est personnifiée par Henry Lion, principal négociateur de l'Union des syndicats d'ingénieurs français (USIF) pour la convention de 1937 avec l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM). On le retrouve en effet, de 1947 à 1953 comme président de l'Agirc, alors chasse gardée (et raison d'être) de la Confédération générale des cadres. Voir : Nathalie Hugot-Piron, « Des maux aux mots : une approche sociohistorique des « cadres de plus de 45 ans » (1914-1939) », p 92.

[20] En était exclu le risque « accidents du travail », qui continuait à relever d'une législation spécifique remontant, comme on l'a vu, à 1898 (et qui conserve de nos jours une gestion spécifique de branche autonome au sein de l'assurance maladie) et le système des allocations familiales, rendu obligatoire en 1932 seulement.

[21] M. Radelet, *op. cit.*, p. 102. Sur la genèse des assurances sociales de 1928-1930 et le rôle de la Mutualité, on consultera avec intérêt D. Simon, « Les assurances sociales et les mutualistes (1920-1932) » ?

[22] M. Radelet, *op. cit.*, p. 102-115 (la citation est extraite de la page 105).

Les dirigeants d'alors, héritiers de la « Mutualité impériale » [sous Napoléon III], ont retrouvé dans la logique de la Charte celle de la paix sociale.

Certes, le distinguo est présent : soutien à la Charte du travail, mais absence de collaboration avec l'occupant allemand. Certes, il s'est trouvé localement des mutualistes résistants.<sup>23</sup> Il n'en demeure pas moins que l'attitude des dirigeants de la Mutualité pendant la guerre aura pesé autant que le souvenir des conflits anciens avec le mouvement syndical. Elle se retrouva d'autant plus en situation de faiblesse dans l'opinion que l'attitude du patronat, douceuse pendant l'Occupation, donnait encore plus d'emprise au mouvement syndical<sup>24</sup>. De fait, elle put se considérer comme spoliée lors de la mise en place de la sécurité sociale à la Libération. Comme l'écrivit Michel Radelet<sup>25</sup> :

La Mutualité, dirigée par des notables, produit de la « République radicale »<sup>26</sup>, s'oppose farouchement à la création de la sécurité sociale, dont l'existence lui paraît remettre en question son existence et ses buts. La Mutualité, du désarroi au refus total de la législation de 1945, reste dans l'isolement.

Or le rapport de forces n'était plus celui de 1928-1930, quand le président général de la Mutualité française, Raoul Péret<sup>27</sup>, était à la manœuvre comme vice-président du Conseil et garde des Sceaux. À cela s'ajoutait le fait que la CGT, réunifiée en 1943 dans la clandestinité, n'était pas encore soumise aux déchirements qui conduiraient à la scission de 1948. À la Libération, elle comptait quatre à cinq millions d'adhérents, avec des cadres, à quelque courant qu'ils appartinssent, aux titres de Résistance reconnus.

Alain Garrigou rappelle ainsi ce que fut le contexte de la création de la sécurité sociale<sup>28</sup> :

Malgré les réticences de la Mutualité, du patronat et des milieux médicaux, mais avec le soutien de la CGT, la nouvelle organisation fonctionnait quelques mois

---

[23] Michel Radelet (*ibid.*, p. 112) évoque notamment la figure de Pascal Lena, directeur d'école des Bouches-du-Rhône, ancien responsable de la Fédération unitaire de l'Enseignement CGTU avant la réunification de 1935, mais surtout fondateur de la Mutuelle générale de l'enseignement des Bouches-du-Rhône qui servit de modèle à une MGEN dont il fut l'un des fondateurs et des premiers animateurs. Voir sa notice biographique dans le *Maitron en ligne* : <https://maitron.fr/spip.php?article117778>.

[24] On se rappelle le propos ironique du général de Gaulle recevant une délégation du patronat en 1944 : « Je n'ai vu aucun de vous, messieurs, à Londres... mais après tout, vous n'êtes pas en prison» (Alain Garrigou, *La politique en France: de 1940 à nos jours*, p. 90).

[25] M. Radelet, *op. cit.*, p. 119.

[26] En témoignent l'intérêt et l'appui que lui a donné le dirigeant radical-socialiste Léon Bourgeois, défenseur du « solidarisme » au tournant du XIXe et du XXe siècle. On l'a présenté comme le parrain de la Fédération nationale de la Mutualité à sa création en 1902, lui qui appelait les mutualistes « à se mutualiser ».

[27] Voir M. Radelet, *op. cit.*, p. 101. Venant d'une formation de centre droit (Gauche républicaine démocratique), il avait été président de la Chambre des députés « bleu horizon » en 1919. En 1925, il avait été choisi comme « président général » de la Mutualité, malgré une expérience limitée, en raison de son influence politique au moment où s'élaborait la loi sur les Assurances sociales (voir le site du musée de la mutualité : [www-musee.mutualite.fr/musee/musee-mutualite.nsf/PopupFrame?openagent&Etage=perso&Piece=1&Nb=3&Ref=peret](http://www-musee.mutualite.fr/musee/musee-mutualite.nsf/PopupFrame?openagent&Etage=perso&Piece=1&Nb=3&Ref=peret)). Il a joué un rôle direct dans l'élaboration de la loi de 1930 (notamment en ne subordonnant plus les caisses « affinitaires » aux caisses départementales officielles), comme vice-président du Conseil et ministre de la Justice dans le Gouvernement Tardieu. Cependant, il dut démissionner du Gouvernement, qui chuta peu après, en novembre 1930 en raison de son implication, comme ministre des Finances en 1926, dans le scandale Oustric, ce qui mit fin à sa carrière publique, malgré un acquittement par le Sénat siégeant en Haute Cour. Le scandale le contraignit également à la démission de la présidence de la Mutualité. Son successeur fut Léon Heller, acteur majeur du soutien à la Charte du travail de Vichy, mais réélu à la tête de la Mutualité en 1946 jusqu'à son décès en 1950.

[28] A. Garrigou, *op. cit.*, p. 93.

plus tard. Éloignée de la démocratie sociale rêvée dans la Résistance, l'élection des administrateurs à partir de 1947 instituait un système de cogestion. [...] L'État social forgé dans l'après-guerre était au-dessous de certaines espérances (Laroque, 1953)<sup>29</sup>. Toutefois développé pendant des décennies, il constitua la base d'un contrat social auquel l'attachement des populations fut amplement démontré.

L'ambition du nouveau système était d'assurer une couverture large qui n'excluait que le chômage, mais dans un contexte où la question de l'emploi n'était pas un problème<sup>30</sup>. Le système était marqué par les trois « U » (unité : une organisation unique ; uniformité : prestations équivalentes ; universalité : objectif de couvrir toute la population), à quoi s'ajoutait, en lien avec l'État, la participation des assurés sociaux à la gestion : ils représentaient les trois quarts des élus. S'il y avait un plafond de cotisation (auquel était lié un plafond de prestations qu'il s'agisse de retraite ou d'indemnités journalières en cas de maladie), ce n'était plus comme en 1910 et 1928-1930 un plafond d'exclusion (plafond d'affiliation).

On sait comment, dans la période 1946-1947, ceux que l'on appelait les « ni-ni » (ni salariés, ni agriculteurs) firent obstacle à l'intégration dans le régime général en conservant des régimes spécifiques autonomes (artisans et commerçants, professions libérales). Mais c'est aussi là que la Mutualité réapparaît via la Fonction publique et, singulièrement, le Syndicat national des instituteurs et sa fédération, la FEN (Fédération de l'Éducation nationale) à l'origine de la création de la MGEN.

La création de la sécurité sociale imposait des étapes : le régime « général » fut d'abord celui des travailleurs salariés, quand parallèlement s'organisait le régime agricole (exploitants et salariés). C'était nécessaire puisque la nouvelle organisation se substituait aux assurances sociales modèle 1928-1930. Mais, ce faisant, cela posait de réels problèmes aux fonctionnaires. En premier lieu, l'assurance vieillesse du régime général était moins avantageuse que le Code des pensions de 1924. En second lieu, l'assurance maladie posait moins le problème des prestations dites « en nature » (prise en charge des frais médicaux, pharmaceutiques, chirurgicaux) que des prestations dites « en espèces » (indemnités compensatrices des pertes de salaire dans le régime général), alors que les fonctionnaires disposaient d'un régime de congés avec maintien du traitement plus favorable.

Dans un contexte où la mise en place initiale de la sécurité sociale pouvait sembler une prolongation des assurances sociales des salariés de l'industrie et du commerce, le Syndicat national des instituteurs (SNI) décida en décembre 1945 de lancer une réflexion qui déboucha à son congrès de juillet 1946 sur la création d'une Mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN). Dans cette même période 1946-1948, les fonctionnaires de la CGT d'avant la scission étaient sur le front s'agissant d'abord de leur reclassement puis sur l'élaboration du premier statut général « républicain ».

Les conflits corporatifs — parfois violents — qui mirent aux prises les fédérations de l'Éducation nationale et des Finances, les débats sur l'intégration ou non au régime général (même en conservant un régime des retraites spécial) recouvriraient plusieurs lignes de fractures qu'il convient d'analyser, y compris à la lumière, pour le SNI et la FEN, de l'affirmation

---

[29] Renvoi à l'ouvrage de Pierre Laroque, *Réflexions sur le problème social*, Éditions sociales françaises, 1953.

[30] Ainsi le manque de main d'œuvre expliqua-t-il qu'à la Libération la France conserva un peu plus longtemps qu'il ne l'aurait fallu les prisonniers de guerre allemands détenus sur son territoire. On rappellera que la pression gouvernementale sur les partenaires sociaux qui devait conduire à la création de l'Unedic en 1958 était justifiée par un seuil, alors jugé plus que préoccupant, de 100 000 chômeurs.

d'une identité enseignante comme de la défense de « leur » mutuelle, mais aussi la prise de contrôle de la CGT par le courant communiste. On ne peut en effet aborder dans cette période les retraites comme un objet séparé : l'assurance vieillesse des travailleurs salariés, si elle était déjà un « régime » (au sens de dispositif juridique lié à des cotisations et des prestations) n'était pas une branche autonome comme elle l'est devenue depuis 1967. La Fédération générale des fonctionnaires CGT, devenue UGFF en 1946, fut à l'époque traversée par des conflits multiples sur lesquels il est nécessaire de revenir : lorsque la scission de décembre 1947 devint un fait et qu'elle entraîna, outre l'éclatement entre CGT et Force ouvrière, le passage à l'autonomie de certaines fédérations (tout particulièrement la FEN) ou de certains syndicats (dont la quasi-totalité des syndicats de la FEN), la question du maintien d'un régime spécial de retraite était réglée durablement sur le principe (et formellement par la loi sur les pensions civiles et militaires du 20<sup>31</sup>septembre 1948), tout comme la gestion de l'assurance maladie par les mutuelles de fonctionnaires. Ces questions, et notamment les problématiques propres au SNI et à la FEN<sup>32</sup>, ne peuvent être laissées de côté pour au moins deux raisons : le poids des personnels de l'Éducation nationale au sein des fonctionnaires CGT avant 1948, mais aussi dans la Fonction publique de l'État (FGF puis UGFF) ; le rôle que le SNI et la FEN ont joué dans l'adoption de la loi Morice de 1947 qui a permis la gestion de la sécurité sociale par les mutuelles de fonctionnaires. Ce n'est d'ailleurs que pour cette période que ce regard particulier est nécessaire : les évolutions suivantes ne sont pas marquées par des débats intersyndicaux signifiants pour cette étude, quelles que soient leurs nuances ou leurs divergences.

## De la divergence aux « convergences »

En 1948, les choses, on l'a dit, étaient claires. Les fonctionnaires étaient dotés d'un système de carrière s'appuyant sur deux piliers eux-mêmes liés : le statut d'activité et le Code des pensions. Entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé, la période qui a suivi jusqu'en 1993-1995 a été marquée par des évolutions « étanches », mais aussi des progrès résultant, par exemple, du développement, puis de la généralisation des retraites complémentaires aux salariés « non-cadres ». Contrairement à la Libération et aux années qui l'ont immédiatement suivie, chacun jouait dans son camp.

Il y eut des « convergences » propres à chacun d'entre eux : les agents territoriaux et hospitaliers, séchement écartés de la Fonction publique en 1946, ont fini par être dotés d'un « statut général » propre (1952 pour les agents communaux, 1955 pour les agents hospitaliers). Leur régime de retraite propre créé en 1947 (CNRACL) a été de fait aligné sur le Code des pensions civiles et militaires, avant même que la « Territoriale » et l'« Hospitalière » ne devinssent en 1983 (loi Le Pors) les deuxième et troisième versants d'une Fonction publique qui n'était plus seulement celle de l'État.

---

[31] Jusqu'en 1983, la Fonction publique était exclusivement celle de l'État, y compris sous l'empire des statuts successifs de 1946 et 1959. Voir plus bas : « Fonctionnaires et fonction publique », p.33.

[32] Dans la configuration de l'époque... et des suivantes, l'organisation dominante n'était pas la « Fédération-chapeau », mais le SNI qui a lui seul représentait 80 % des adhérents de la FEN, mais si sa présence dans les instances était minorée par une « proportionnelle proportionnée ». C'est le SNI qui a lancé le premier l'idée d'un référendum offrant le choix entre l'une ou l'autre des deux confédérations d'après la scission ou le passage à l'autonomie pour préserver une unité dans le choix de laquelle et la défense laïque, et l'avenir de la jeune MGEN ont compté.

Le secteur privé a connu des améliorations en matière d'assurance vieillesse de base dans les années 1970 (loi Boulin de 1971), l'obligation généralisée d'affiliation des salariés à des régimes de retraite complémentaire (loi Faure de 1972). Les régimes de retraite complémentaire ont eux-mêmes connu des mises en convergence de longue durée : si le régime des cadres (Agirc) était unique depuis 1947, tel n'était pas le cas des régimes de non-cadres, même après la création de l'Arrco en 1961. La convergence est même devenue complète au 1<sup>er</sup> janvier 2019 avec la fusion Arrco-Agirc<sup>33</sup>.

Mais c'est la réforme Balladur de 1993 qui, aggravant *sensiblement* les conditions de départ et de calcul de la pension (ce qui n'avait pas été le cas des mesures Seguin de 1987), a modifié les termes du débat. Pour la première fois depuis la Libération, on enregistrait une régression en matière de retraites. Pour les salariés relevant du régime général, la durée de cotisation exigée pour une retraite dite « à taux plein » passait à quarante annuités tandis que le calcul du salaire moyen de référence s'établissait sur les vingt-cinq meilleures années au lieu des dix comme c'était le cas depuis 1971. La tentative de faire « converger » en 1995 la durée de cotisation requise fit long feu en raison d'une mobilisation intense. Le plan Juppé, il est vrai, concernait d'abord l'assurance maladie et l'alignement à quarante ans de la durée de carrière requise pour les fonctionnaires n'avait été rajouté que comme une cerise sur le gâteau. Pourtant, en 2003, la loi Raffarin-Fillon fut adoptée et promulguée: cela marquait la fin de la péréquation et de l'assimilation pour les pensions civiles et militaires. Depuis, les allongements successifs de carrière ont été transposés aux fonctionnaires de même que les taux de cotisation (loi Fillon-Woerth, 2010) ont été harmonisés.

Il existe aujourd'hui un paradoxe sur lequel il sera nécessaire de s'interroger. Une série d'études ont montré que le régime des fonctionnaires n'était globalement pas plus avantageux *en moyenne*, même si des situations contrastées (dans les deux sens) existent selon certains cas types. Pourtant, le régime de retraite des « fonctionnaires » est encore fréquemment présenté (et sans doute perçu) comme un « privilège ». Depuis la création du régime des marins par Colbert en 1673, les régimes de retraite s'étaient successivement construits sur une base professionnelle. Le temps est-il arrivé de revenir à une universalité conçue comme plus « juste » ?

C'est en tout cas le choix d'Emmanuel Macron, affirmé pendant la campagne électorale qui a précédé l'élection présidentielle de 2017, assumé depuis par le Gouvernement. Le choix du passage à un système de retraite universel — même s'il semble maintenir quelques exceptions — est présenté comme un retour aux principes d'unicité, d'universalité et même d'uniformité puisque le mode de calcul des prestations serait le même pour tous. Ce serait la fin du régime spécifique des pensions des fonctionnaires après un siècle et demi d'existence. Mais cela ne clôt pas le dossier. Le passage d'un régime de retraite fondé sur la seule rémunération statutaire finale, à l'exclusion des autres revenus,<sup>34</sup> à un système par points, lissé sur la carrière mais prenant en compte, comme actuellement dans le secteur privé, tous les éléments de rémunérations<sup>35</sup>, n'est pas sans répercussions selon les types de carrières, et particulièrement pour les fonctionnaires avec des rémunérations annexes très limitées. En ce sens

---

[33] Voir l'ensemble des textes de référence sur le site Agirc-Arrco : Agirc-Arrco, *Textes de référence de la retraite complémentaire (Agirc-Arrco)*.

[34] Hormis le RAFP (régime additionnel de la Fonction publique) instauré en 2004 mais à l'importance réduite.

[35] Compte tenu des différents « plafonds ».

l'annonce du « système universel de retraite » est un révélateur des inégalités salariales jusque là masqué par le gommage des régimes indemnитaires des fonctionnaires lors de leur passage à la retraite. En ce sens, la disparition annoncée du Code des pensions (après la période de transition), en supprimant un des deux piliers du système de carrière conduit à s'interroger sur la manière de repenser la Fonction publique de carrière

## Sources et références

Cette étude est l'entreprise d'un militant fortement impliqué sur les questions statutaires de la Fonction publique comme sur celles des retraites pendant plus d'un quart de siècle. En revanche, même si son auteur ne peut nier la coloration de son écrit, ce n'est pas une œuvre militante, au sens où il ne s'agit pas d'exprimer une orientation syndicale dans un cadre argumentatif. Il s'agit d'offrir, d'ouvrir un cadre de réflexion sur un sujet qui s'inscrit dans une histoire longue, juridique, administrative, sociale et syndicale en croisant ces approches dans un souci d'éducation populaire ou, dans le sens qu'on donnait à cette expression au Syndicat national des instituteurs avant-guerre, d'éducation sociale.

À maints égards, il ne s'agit pas de raconter *une histoire*, et moins encore d'asséner *une vérité* qui serait ici révélée. Ce que j'exprime ici revêt, fût-ce inconsciemment, une part d'interprétation (que je revendique), mais les éléments sur lesquels je m'appuie visent plutôt à déconstruire les différentes *doxa* aussi rigoureusement que possible, en revenant sur les faits et leur enchaînement dans un développement aussi étayé que possible. Cela n'exclut pas qu'on puisse avoir une autre lecture des faits et de leur enchaînement. Ma démarche reste celle d'un militant,

Quand bien même on ne se situe ici ni dans le cadre ni dans une optique académique, le souci de respecter des critères de sérieux et d'exigence conduisait à aller au-delà de quelques textes de base et d'une connaissance personnelle du sujet que trente ans d'implication personnelle... peuvent avoir gauchi (au sens physique du terme, bien entendu). Je me suis appuyé sur des textes : textes officiels, mais aussi analyses académiques — au-delà de quelques ouvrages engrangés par intérêt ou par curiosité au fil du temps. La recherche de publications académiques accessibles est facilitée aujourd'hui par l'accès à des sources numériques variées : Légifrance, Gallica (BNF), sites des assemblées parlementaires, mais aussi l'accès ouvert aux publications scientifiques grâce à Persée, mais aussi Cairn (dont certaines publications sont en accès libre) ou OpenEdition. J'y ai trouvé quelques pépites, quand bien même je mesure l'incomplétude de mes recherches bibliographiques.

On regrettera de ne pouvoir ainsi accéder en ligne aux documents parlementaires et notamment aux rapports devant la Chambre des députés ou l'Assemblée nationale selon l'époque, ainsi qu'aux exposés des motifs des projets gouvernementaux qui figuraient dans le dépôt (hormis les dossiers législatifs plus récents). En revanche, c'est une base juridique conséquente qui est présentée ici au regard de l'objet de l'étude. Pour certains textes, accessibles sur Légifrance dans des versions partielles ou limitées quant aux dates, les références sont complétées, voire remplacées par les accès sur Gallica.

Outre les textes officiels, je me suis appuyé sur des données statistiques publiées par des organismes publics ou traitées par eux, qu'il s'agisse de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, de la Drees (ministère des Solidarités et de la Santé) ou, bien

évidemment, du Conseil d'orientation des retraites (COR)<sup>36</sup>, que ce soit pour des données propres aux fonctionnaires, aux salariés de droit privé ou mettant en perspectives les situations des uns et des autres, des uns par rapport aux autres.

Il va de soi que les solutions empiriques ont leurs limites. Néanmoins, entre documents personnels et recherches en ligne, quelque incomplètes qu'elles soient, il y a, me semble-t-il, suffisamment de sources pour étayer ce travail, au croisement de l'histoire sociale et syndicale, de l'histoire juridique et administrative.

C'est justement en pensant aux militantes et militants qui ne sont pas familiers du sujet (ou d'une des dimensions évoquées dans cette étude) que j'ai tenu à sourcer précisément mon propos et à expliciter un certain nombre d'éléments, comme à faciliter les renvois internes d'une partie du texte à une autre. Pour un certain nombre d'autres lectrices et de lecteurs, qu'ils relèvent ou non de la sphère syndicale, ce sera perçu peut-être comme l'enfoncement de portes ouvertes : ils et elles voudront bien me le pardonner. Je tenais absolument à éviter, sinon des erreurs d'interprétation, du moins des erreurs de *représentations*. J'y ai tenu d'autant plus que cette recherche a également remis en question un certain nombre des miennes, ce qui était prévisible.

L'appareil de notes est particulièrement lourd. Il correspond d'une part à la nécessité de préciser les sources comme de sortir du corps du texte des éléments d'explication ou de référence secondaires. Certaines lectrices et certains lecteurs, bien au fait de la période et/ou du sujet, pourront considérer à juste titre que j'y enfonce beaucoup de portes ouvertes. Pour autant, j'ai pensé aussi à celles et ceux qui, moins avertis, peuvent avoir en tête une vision « enchantée » de la période, socialement construite au fur et à mesure des transmissions militantes et des simplifications, parfois des simplismes auxquels elles conduisent. Au reste, rien n'interdit de les survoler ou même de les passer, mais les notes ont pour objet, outre les références bibliographiques, de donner un éclairage complémentaire à qui peut en éprouver le besoin au fil de la lecture. Il en va de même pour les annexes. À chacune ou à chacun de picorer à son gré.

C'est vrai aussi pour le texte dans son ensemble. À la manière de Daniel Pennac, je reconnaît bien volontiers au lecteur le droit de *sauter des pages* ou de *grapiller*. Évidemment, l'auteur se réjouira qu'on choisisse de suivre le fil, non pas naturel, mais (re)construit, de cette étude et que chacune ou chacun y puisse trouver son miel, mais surtout, matière à réflexion personnelle ou collective. Il s'agit moins pour lui de raconter le passé que de considérer la manière dont s'est construit le présent et d'inviter à se projeter dans l'avenir en évitant de sombrer dans la magie d'un « âge d'or » aussi supposé qu'irréel.

---

[36] Créé par le décret 2000-393 du 10 mai 2000, le COR fait l'objet des [articles D-111-4-0-1 à D-111-4-0-5](#) du Code de la sécurité sociale (partie réglementaire).

# [1]

## DÉFINIR DE QUOI L'ON PARLE

Alors secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, Jean Marmot<sup>37</sup>, que citait Marie-Thérèse Join-Lambert<sup>38</sup>, rappelait les problèmes que pose l'usage de termes réputés courants et compris de tous :

Le secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale écrivait dans le rapport de juin 1993 : « On n'insistera pas ici sur l'impossibilité de donner une définition précise et incontestable de concepts pourtant usuels comme ceux de *régime*, de *caisse de sécurité sociale*. »

C'est que les notions employées, dans le langage courant, comme dans le langage technique, politique ou médiatique, ont des acceptations diverses, des usages variables, des définitions polysémiques ou parallèles qu'il convient d'expliciter pour éviter (ou tenter d'éviter) de profonds contresens sur les objets évoqués. *Quel sens ou quels sens*, puisque les acceptations des mots ou expressions varient non seulement dans le temps (évolutions ou affinement des concepts comme du cadre juridique), mais aussi selon les usages sociaux ?

Les enjeux de définition sont des enjeux de lutte, nous apprend la sociologie, ce qu'exprimait sous une autre forme cet éminent philologue que fut aussi Bracke-Desrousseaux<sup>39</sup> :

---

[37] Membre de la Cour des comptes où il acheva sa carrière comme président de chambre, Jean Marmot fut un personnage clé de la sécurité sociale pendant une trentaine d'années. Il fut notamment directeur de la Sécurité sociale au ministère des Affaires sociales de 1981 à 1983 (Gouvernement Mauroy) et secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale ( créée en 1979 par le gouvernement Barre) de 1987 à 1996 (et pendant ce mandat rapporteur des « états généraux de la sécurité sociale » de 1987 sous le ministère Seguin),

[38] M.-T. Join-Lambert, *Politiques sociales*, op. cit., p. 384.

[39] Cité in: *L'OURS*, « Cahier n° 2 », suppl. à *L'OURS* n° 3, septembre 1969. Voir sa notice biographique par Justinien Raymond dans le *Dictionnaire Maitron en ligne*. URL : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article17761>.

Les problèmes de vocabulaire ont une grande importance, comme toutes les questions de mots. Derrière se cachent presque toujours des questions d'idées et de fond.

Le *sens commun* ne l'est pas tant que cela. C'est ce qui explique qu'avant d'entrer dans le vif du sujet (quoique...), il soit nécessaire de faire un détour aussi sémantique qu'indispensable par ce développement liminaire. Savoir de quoi l'on parle : c'est vrai pour ce qui concerne la sécurité sociale ou la protection sociale, dans laquelle s'incluent les retraites ; c'est non moins vrai pour les « fonctionnaires » et la « Fonction publique » qui, nonobstant certaines confusions parfois soigneusement entretenues à des fins d'amalgame, ont connu des acceptations variables et variées dans le temps et dans l'espace.

## [1.1]

# Sécurité sociale, retraites, régimes

Trois angles plus particuliers seront abordés ici : ce que recouvre la formulation « sécurité sociale » ; la notion de « régime » ; la définition de « retraite » et de « pension ».

### 1.1.1. Sécurité sociale : des définitions à géométrie variable

La notion même de « sécurité sociale » reçoit des définitions variables. Dans le langage courant, « la sécu », c'est l'assurance maladie. Si la caisse nationale était « unique » pour le régime général des salariés entre 1945 et 1967, ce qu'on appelle aujourd'hui les « risques » était localement géré par des structures différencierées. Aux « caisses primaires d'assurance maladie » (CPAM) et à leurs antennes s'ajoutaient les caisses régionales pour l'assurance vieillesse et les caisses d'allocations familiales. C'est la première des ordonnances Jeanneney<sup>40</sup> qui a mis fin à l'existence de la Caisse nationale de sécurité sociale en lui substituant au niveau national trois caisses nationales gérant les grands risques et une agence commune gérant sa trésorerie<sup>41</sup>.

#### 1.1.1.1. L'approche du Code de la sécurité sociale

Même si aujourd'hui les branches sont séparées dans leur gestion, la sécurité sociale reste définie par une approche globale dont témoigne, par exemple, l'article L311-1 du Code de la sécurité sociale<sup>42</sup> :

Les assurances sociales du régime général assurent le versement des prestations en espèces liées aux risques ou charges de maladie, d'invalidité, de vieillesse,

---

[40] « Ordonnance 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale ».

[41] En 1967 : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM) pour la maladie-maternité et les accidents du travail ; Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) ; Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ; Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

[42] Dans sa rédaction issue de l'article 59 de la loi 2015-1702 du 21 décembre 2015. Voir sur [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr).

de décès, de veuvage, de maternité, ainsi que de paternité, dans les conditions fixées par les articles suivants.

La logique première était, dans une logique bismarckienne, la compensation de la perte de ressources résultant de la maladie (indemnités journalières en cas de perte de salaire), l'invalidité ou la retraite, mais aussi la compensation familiale. La perte d'emploi n'était pas couverte à la Libération, à une époque où sévissait le sous-emploi. Elle a donc été traitée dans un autre cadre par des institutions relevant du Code du travail<sup>43</sup>. Les objectifs assignés initialement à la sécurité sociale n'ont pas disparu, mais se sont enrichis Code de la sécurité sociale. On en mesurera les écarts en comparant l'ordonnance fondatrice de 1945 et les actuelles dispositions du Code de la sécurité sociale<sup>44</sup>. Mais en tout état de cause et depuis l'origine, la « sécurité sociale » dépasse le seul champ de la population couvert par le régime général (initialement régime général des travailleurs salariés).

**Tableau 1 . Missions et champ de la sécurité sociale (1945/2020)**

Ordonnance du 4 octobre 1945 (art. 1)	Code de la sécurité sociale (art. L111-1)
<p>Il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent.</p> <p>L'organisation de la sécurité sociale assure dès à présent le service des prestations prévues par les législations concernant les assurances sociales, l'allocation aux vieux travailleurs salariés, les accidents du travail et maladies professionnelles et les allocations familiales et de salaire unique aux catégories de travailleurs protégés par chacune de ces législations<sup>45</sup> dans le cadre des prescriptions fixées par celles-ci et sous réserve des dispositions de la présente ordonnance.</p> <p>Des ordonnances ultérieures procéderont à l'harmonisation desdites législations et pourront étendre le champ d'application de l'organisation de la sécurité sociale à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévus par les textes en vigueur.</p>	<p>La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.</p> <p>Elle assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille.</p> <p>Elle garantit les travailleurs contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés à un ou plusieurs régimes obligatoires.</p> <p>Elle assure la prise en charge des frais de santé, le service des prestations d'assurance sociale, notamment des allocations vieillesse, le service des prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles ainsi que le service des prestations familiales dans le cadre du présent code, sous réserve des stipulations des conventions internationales et des dispositions des règlements européens.</p>

[43] L'UNEDIC (et ses déclinaisons territoriales, les ASSEDIC) a été créée en 1965, sous statut associatif, sous forte pression politique, par accord conventionnel national . Ce dispositif spécifique est aujourd'hui géré par Pôle Emploi, né en 2008 en absorbant l'UNEDIC et l'ANPE, établissement public administratif.

[44] « Ordonnance 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale » et article L111-1 du Code de la sécurité sociale (version en vigueur depuis le 1/1/2016 et applicable lors de la rédaction de cette étude). Voir le tableau « . Missions et champ de la sécurité sociale (1945/2020) », p. 25 .

[45] Ces législations ont été fixées par des textes antérieurs, comme la loi de 1928-1930 pour les assurances sociales ou l'acte dit « loi de 1941 » sur l'allocation vieillesse des travailleurs salariés (AVTS), actuelle ASPA.

Le concept juridique s'applique aux autres régimes obligatoires sur les champs définis, même s'ils sont définis par des textes spécifiques. Mais cela ne règle pas notre problème de définition, comme le montre le champ défini par l'INSEE en fonction de ses contraintes propres.

### 1.1.1.2. L'approche de l'INSEE

C'est ainsi, en raison des contraintes liées aux systèmes harmonisant les comparaisons internationales, que l'INSEE compte ce qu'il nomme les « administrations de sécurité sociale » au rang des « administrations publiques » (qui ne sont pas nécessairement des administrations de l'État) :

Ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales [collectivités] et les administrations de sécurité sociale.

Cette définition découle elle-même des dispositifs d'harmonisation des comptabilités nationales, encadrée par le Système des comptes nationaux 2008<sup>46</sup> :

4.124. Les systèmes de sécurité sociale sont des systèmes d'assurance sociale qui couvrent l'ensemble de la collectivité ou d'importants sous-ensembles de celle-ci ; ces systèmes sont imposés et contrôlés par les administrations publiques. Ces systèmes couvrent une grande variété de programmes, qui consistent à fournir des prestations, en espèces ou en nature, dans diverses circonstances : vieillesse, invalidité ou décès, survie, maladie et maternité, accidents du travail, chômage, allocations familiales, des soins médicaux, etc. Il n'existe pas nécessairement de lien direct entre le montant de la cotisation versée par un particulier et la prestation dont il peut bénéficier.

En raison même de cette définition liée aux règles propres de la comptabilité nationale, les administrations de sécurité sociale incluses dans les comptes nationaux (INSEE) et prises en compte dans la préparation ou l'exécution du budget de l'État comme des lois de programmation budgétaires incluent d'autres dispositifs obligatoires que ceux qui ressortissent à la sécurité sociale « institution » (CNAM, CNAV, CNAF...). C'est le cas pour l'assurance chômage, mais aussi pour les retraites complémentaires obligatoires de type Agirc-Arrco ou Irancantec — les deux étant encadrées ou contrôlées par l'État, mais gérées de manière paritaire (organisations de salariés et d'employeurs)<sup>47</sup>.

---

[46] Le « SEC 2008 » est un document de référence commun aux Nations Unies, à la Banque mondiale, à la Commission européenne, au FMI et à l'OCDE. Organisation des Nations unies, Système de comptabilité nationale 2008, s.l., Publications des Nations Unies, 2011, p. 79.

[47] Mais on aura noté récemment qu'en matière d'assurance chômage l'État est passé outre à un accord entre partenaires sociaux de même que, dans le passé, il a fixé unilatéralement les règles en l'absence d'accord. Ces situations ne se sont pas rencontrées en matière de retraites complémentaires, mais le Code de la sécurité sociale détaille les modalités de tutelle et d'exercice du contrôle par l'État sur les institutions de retraite complémentaire (y compris, expressément, par l'Inspection générale des affaires sociales). Voir notamment les titres I et II du livre IX du Code de la sécurité sociale sur [Legifrance.fr](http://Legifrance.fr). L'application généralisée d'un accord interprofessionnel à l'ensemble des salariés du champ (y compris ceux des entreprises «non couvertes» par les signataires) résulte d'un arrêté d'extension pris en ces matières par les ministres chargés de la Sécurité sociale et du Budget (et non du ministre du Travail).

### **1.1.1.3. Un périmètre actuellement limité aux régimes de base**

La sécurité sociale, institutionnellement parlant en France, ne concerne (en l'état actuel de la législation) que les régimes dits « de base » concernant, s'agissant notamment des salariés (et compte tenu de l'existence de régimes spéciaux concernant certains salariés comme non-salariés) :

- 1<sup>o</sup> l'assurance maladie-maternité-invalidité-accidents du travail (CNAM) ;
- 2<sup>o</sup> l'assurance vieillesse (régime des salariés et régimes alignés) ;
- 3<sup>o</sup> les prestations familiales (qui sont un régime obligatoire unique). C'est ce cadre plus restrictif que définit l'article LO113-3 du Code de la sécurité sociale<sup>48</sup>.

L'assurance sociale de base, en matière de retraite, relève de plusieurs institutions juridiquement différentes comme la CNAV (salariés de l'industrie et du commerce) et la MSA (exploitants et salariés agricoles et assimilés). En revanche, elle n'inclut pas le régime des pensions des fonctionnaires, qui relève du budget et fait d'ailleurs l'objet d'un « compte d'affection spéciale » (le CAS Pensions) depuis le vote de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001<sup>49</sup>.

### **1.1.1.4. Des gestions parfois imbriquées entre base et complémentaire**

Il n'y a pas nécessairement d'étanchéité entre les organismes gérant les assurances sociales de base et les dispositifs complémentaires qui relèvent d'un régime juridique et financier différent, ce qui ne simplifie pas les choses. Certains organismes gèrent à la fois le régime de base et des régimes de protection sociale facultative dont les cotisations et prestations varient, y compris parfois au sein d'un même organisme selon les « options » souscrites. C'est le cas des mutuelles de fonctionnaires qui, depuis la loi Morice de 1947<sup>50</sup>, gèrent à la fois les prestations de sécurité sociale « en nature » (autres que les congés et prestations légales d'invalidité), autrement dit les frais de santé, mais font bénéficier leurs adhérents spécifiques (contre cotisation mutualiste) de prestations supplémentaires s'ajoutant à celles de la sécurité sociale. De la même manière, un certain nombre d'institutions de prévoyance (à fonctionnement généralement paritaire) géraient historiquement les retraites complémentaires et des dispositifs de prévoyance.

La sécurité sociale apparaît ainsi comme un sous-ensemble de la protection sociale. C'est le sens qu'on titre de la définition donnée par l'INSEE dans le *Portrait social 2019*<sup>51</sup> :

La protection sociale recouvre l'ensemble des mécanismes de prévoyance collective ou mettant en œuvre un principe de solidarité sociale qui couvrent les charges résultant pour les individus ou les ménages de l'apparition ou de l'existence des risques sociaux : vieillesse et survie, santé, maternité et famille, perte d'emploi, difficultés de logement, pauvreté et exclusion sociale. Ces mécanismes peuvent être publics (sécurité sociale, Pôle emploi, État, etc.) ou privés (mutuelles et institutions de prévoyance notamment). Pour y voir plus clair, on peut se reporter à un schéma.

---

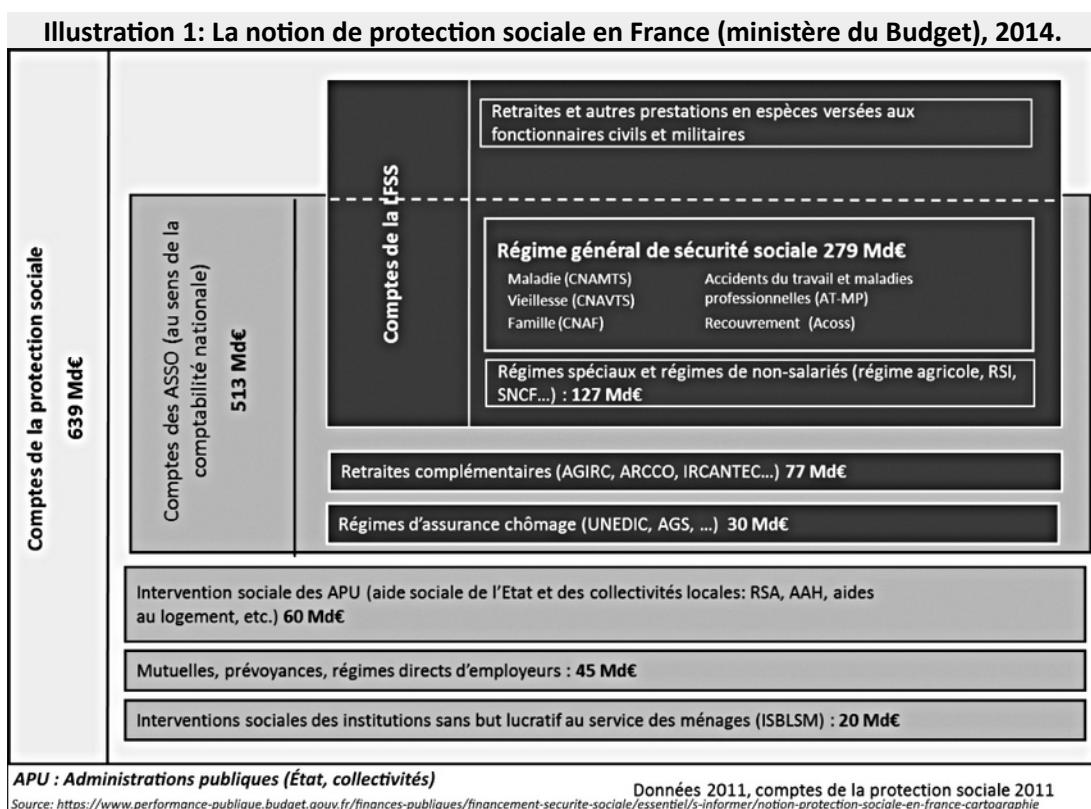
[48] LO comme « loi organique » (voir : « Encadré 1. Codes, lois et règlements », p. 31), ainsi que le prévoit l'article 47-1 de la Constitution relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

[49] Article 21 de la « loi organique 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ».

[50] « Loi n°47-649 du 9 avril 1947 » (loi Morice).

[51] INSEE, *France, portrait social 2019*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238781>, p. 277.

Une visualisation permet sans doute de mieux se représenter ces différentes strates, par exemple celle que présente le site du ministère chargé du budget<sup>52</sup> :



### 1.1.1.5. Sécurité sociale : quel(s) choix de définition ?

À quoi donc faire correspondre, ici, « sécurité sociale » ? Écartons ici la « sécurité sociale » avec un grand S, c'est-à-dire l'institution avec ses organes d'administration. Il s'agira plus de la sécurité sociale comme système d'assurances sociales, et plus particulièrement des relations avec les dispositifs mis en place pour l'ensemble des travailleurs salariés. C'est en ce sens qu'on abordera la sécurité sociale des fonctionnaires sachant que, dans cette étude, l'aspect « retraites » en est disjoint du fait de la budgétisation pour les agents de l'État et, depuis 1947, par une mécanique qui a l'air de ressembler au fonctionnement du régime général, mais n'est qu'un décalque adapté aux agents territoriaux et hospitaliers publics de ce que qui existe pour l'État : la CNRACL.

La création de la sécurité sociale par l'ordonnance Parodi du 4 octobre 1945 n'a pas conduit à faire écraser tout au dispositif par le régime général, même si l'institution sécurité sociale a absorbé alors les activités antérieurement gérées par la Caisse des dépôts et consignations (Caisse nationale des retraites pour la vieillesse) ou la Mutualité, avec des transitions plus ou moins brutales selon les cas. Dès l'origine, à côté du régime général des salariés, existait un régime particulier (mais finalement aligné) propre à l'agriculture et à la forêt et gérant les exploitants individuels, les employeurs et les salariés du secteur. D'autres régimes professionnels, qui préexistaient, sont devenus « spéciaux »; leur maintien « provisoire » a été rapidement pérennisé.

[52] « La notion de protection sociale en France : cartographie », site du ministère du Budget.

URL : <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/financement-securite-sociale/> (lien direct vers la page du graphique).

S'agissant des fonctionnaires, on observera d'ailleurs que pour le régime couvrant, comme on dit depuis 1967, les risques « maladie-invalidité », deux blocs de prestations sont distingués depuis l'origine. Les prestations dites « en nature » correspondent à la prise en charge, totale ou partielle, des frais de santé (hospitalisation ; soins ; frais médicaux, paramédicaux, pharmaceutiques, etc.). Ces dispositifs n'étaient pas couverts par l'État pour ses agents avant 1945 ni après : c'est la réglementation générale, celle du régime général, qui s'applique. Le mode de gestion est ici particulier depuis la loi Morice de 1947 (délégation aux mutuelles)<sup>53</sup>, mais ce fonctionnement a lui-même dégagé l'État de la responsabilité de mettre en place des sections locales avec des comités spécifiques.

Il en va tout autrement des prestations « en espèces » qui fondaient le régime bismarckien et qui visaient *simplement* à compenser la perte de salaire ou à préserver l'emploi. La Fonction publique connaissait un régime spécifique de congés de maladie, courts ou longs, assorti de règles non moins spécifiques de maintien total, puis partiel de la rémunération ou même de congés non rémunérés mais ne rompant pas le lien entre l'administration et l'agent supposé réintégrer à l'issue de son congé. Il en va de même, depuis 1924, pour l'invalidité : pour les salariés, avant la retraite, elle relève d'une prestation de sécurité sociale ; pour les fonctionnaires, il s'agit d'une mise à la retraite pour invalidité sans condition d'âge<sup>54</sup>. On le voit, pour deux situations analogues, le dispositif diffère juridiquement dans les deux cas. Les prestations dites « en espèces » avaient un caractère « statutaire », même avant que n'apparût le statut général des fonctionnaires (de l'État) en 1946. L'émergence du « régime général de sécurité sociale » eut quelques incidences dans l'approche qu'on pourrait qualifier de particulariste d'un certain nombre d'organisations syndicales de fonctionnaires dans la période qui a suivi la Libération. Cela implique nécessairement qu'on y revienne.

L'expression « sécurité sociale », donc, sera utilisée ici soit pour désigner le système de protection collective dont bénéficient les « fonctionnaires », avec des règles spécifiques ou non, mais aussi le « régime général » servant de référence ou d'élément de comparaison (neutre, positif ou négatif selon l'angle de vue dans un contexte donné). Le contexte devrait à chaque fois éclairer suffisamment la lectrice ou le lecteur. En revanche, nous garderons toujours le sens de « régime de base » que lui donne le Code de la sécurité sociale sans y inclure, contrairement aux documents s'appuyant sur la comptabilité nationale, les retraites complémentaires obligatoires. L'approche de l'INSEE est justifiée dans son cadre ; elle n'est pas appropriée à la problématique des retraites qui est celle de cette étude.

### 1.1.2. Quand il y a régime et régime

Cette étude évoque nécessairement les retraites des salariés du secteur privé, à la fois parce qu'elles servent depuis fort longtemps d'élément de comparaison, à tort ou à raison, avec les régimes spéciaux (notamment ceux de la Fonction publique), mais aussi parce que l'horizon tracé par le Gouvernement est celui de la mise en place d'un système unique qui va affecter l'ensemble des travailleurs salariés ou fonctionnaires, et même au-delà (agriculteurs indépendants).

---

[53] « Loi n°47-649 du 9 avril 1947 ».

[54] Cela n'a jamais signifié que ce fût une pension « complète ». Les règles de liquidation, même si elles sont aménagées à cette situation, s'appliquent.

Le point focal de cette étude reste cependant le régime de pensions des fonctionnaires (Code des pensions civiles et militaires pour l'État, régime aligné de la CNRACL<sup>55</sup>, pour les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers publics). Avant de poursuivre, il est nécessaire d'apporter un éclairage sur ces trois notions : *régime*, *pension*, *fonctionnaire*, tant il est vrai que l'usage courant (« les fonctionnaires de la SNCF ») est critiquable. En tout cas, il me faut préciser quel sens je donne à ces mots qui vont revenir tout au long de ce travail.

Par *régime*, il faut entendre de manière générale « un système de règles, considéré comme un tout »<sup>56</sup>. Poursuivant la déclinaison de cette même entrée ; le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu précise cette notion, utilisée dans l'étude avec ses diverses acceptions :

**Régime de sécurité sociale.** Ensemble de dispositions légales et réglementaires qui structurent et organisent un système de sécurité sociale déterminé.

**Régime général.** Régime qui s'applique aux salariés de l'industrie et du commerce pour l'ensemble des risques sociaux ouverts par la sécurité sociale<sup>57</sup>.

**Régimes spéciaux.** Régimes légaux qui, indépendants en tout ou partie du régime général, accordent à certaines catégories socioprofessionnelles (travailleurs des ministres, de la SNCF, de l'EDF, de la RATP, fonctionnaires, militaires de carrière, etc.) des avantages supérieurs à ceux du régime général (ces régimes spéciaux codifiant en général des avantages acquis par les intéressés antérieurement à l'institution de la sécurité sociale).

Il faut y ajouter les « régimes autonomes » qui, pour une branche donnée, fonctionnent de manière totalement indépendante de la sécurité sociale comme c'est le cas pour les professions libérales (et, en particulier, les avocats dont il a été beaucoup question autour de l'opposition à la mise en place du « régime universel »).

Il n'y a guère de différence quand l'approche est centrée sur la protection sociale qui distingue l'approche « statutaire » (juridique) et l'approche « organique » (organisme chargé de la gestion des prestations). Cet organisme peut être spécifique (caisses de sécurité sociale, CNRACL, institutions de retraite complémentaire...) ou non, comme dans le cas de l'État qui gère le régime (légal) de retraite des fonctionnaires. À cela s'ajoute une deuxième série de distinction : régimes de base et complémentaires ; régimes obligatoires et non obligatoires<sup>58</sup>.

Le Code de la sécurité sociale encadre l'ensemble des régimes en leur donnant une base légale, mais aussi, même si c'est de manière moins contraignante que pour les régimes de base relevant des caisses nationales de sécurité sociale, en fixant des règles de fonctionne-

---

[55] Pour alléger le développement autant que possible, les sigles et acronymes sont développés et explicités dans une annexe spécifique (voir p. 176). N'y sont pas repris certains sigles employés occasionnellement et explicités en principe à cette occasion.

[56] G. Cornu et Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, s.v. « régime ». C'est à ce même ouvrage (sous la vedette « régime ») que j'emprunte également les définitions qui suivent. C'est avec ce sens général que Roger Grégoire écrit ainsi : « Dans les débuts, les syndicats dénonçaient le régime statutaire des fonctionnaires et prétendaient obtenir pour tous les agents une situation contractuelle » (*La Fonction publique*, p. 63).

[57] Il faudra prendre garde au fait que, pour des raisons historiques, certains textes propres à la Fonction publique portent encore la référence au « régime général ». Ainsi en est-il, paradoxalement, du décret du 10 juillet 1948 « portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites » ou du livre Ier du Code des pensions civiles et militaires de 1964 (« Dispositions générales relatives au régime général des retraites »). Ce sont les vestiges (ou les stigmates) de cette période incertaine qui suivit la Libération.

[58] M.-T. Join-Lambert (dir.), *Politiques sociales*, p 385.

ment et de contrôle. C'est ainsi que le livre IX du Code de la sécurité sociale traite des « dispositions relatives à la protection sociale complémentaire et supplémentaire des salariés et non-salarié et aux institutions à caractère paritaire » en mentionnant par exemple, pour les régimes de protection complémentaire des salariés, des clauses obligatoires (art. L912-1 à L912-4) et des clauses prohibées (art. L913-1 à L913-3).

#### Encadré 1. Codes, lois et règlements

D'un point de vue légistique, un « Code » contient, pour un même champ juridique constitué, à la fois les dispositions législatives (lois et ordonnances) et les dispositions règlementaires au niveau du décret (trop volatils, les arrêtés — par exemple pour des mises à jour annuelles de taux — n'y figurent pas). En 1853 (loi du 9 juin) comme en 1924 (loi du 14 avril), les assemblées parlementaires ont adopté des lois. Celles-ci ont pu prévoir le renvoi, pour les détails ou les modalités d'application, à des « règlements d'administration publique » arrêtés par le Gouvernement après saisine du Conseil d'État. C'est l'origine de ce qu'on nomme désormais « décrets en Conseil d'État », depuis 1958 et la délimitation constitutionnelle des domaines législatif et règlementaire par les articles 34 et 37 de l'actuelle Constitution.

L'ancienne appellation de « règlements d'administration publique » — qui ont été définitivement supprimés par la loi 80-514 du 7 juillet 1980 — se retrouve dans la dénomination des articles en « R », pour les distinguer des décrets « simples » (articles en « D »), quand les articles législatifs commencent par « L » (« LO » quand cela relève de la catégorie spéciale des « lois organiques » mentionnées à l'article 46 de la Constitution). Sauf exception, le signataire des décrets déterminant, modifiant, remplaçant ou supprimant les articles règlementaires (R, D) est le Premier ministre, investi par l'article 20 de la Constitution du pouvoir règlementaire. C'est une résultante de la fiction constitutionnelle du régime parlementaire chère à Michel Debré en 1958, le président de la République ne signant que les décrets relevant de ses attributions spécifiques prévues par la Constitution, parfois sans contreseing (comme la nomination du Premier ministre ou la dissolution de l'Assemblée nationale) et les décrets pris en Conseil des ministres (obligatoires dans certains cas de nomination ou très ponctuels).

Le Code vise à donner, dans un domaine précis à donner un état du droit « stable » assez complet<sup>59</sup>. Dans la pratique, une fois la partie législative d'un Code adoptée, le Gouvernement publie un ou plusieurs décrets concernant la partie règlementaire. La publication des codes par l'État distingue bien les deux parties (législative, règlementaire). Par commodité, je désigne parfois également par « codes » les lois sur les pensions de 1853, 1924, et 1948, ce qui renvoie tout à la fois aux lois elles-mêmes comme à leurs « règlements » d'application. C'est en 1964 que la loi portait explicitement une référence au fait qu'elle constituait la partie législative du Code des pensions. Les codes étant intemporels (car modifiables par touches successives) ne sont pas datés, si leurs mesures le sont parfois.

La gestion d'un régime peut relever d'un organisme (caisses de sécurité sociale ; Mutualité sociale agricole ; institutions de retraite complémentaire) ou non. Ce dernier cas correspond par exemple aux pensions civiles et militaires de l'État, inscrites directement au budget de l'État et gérées par un service administratif : le service des retraites de l'État (SRE), qui dé-

[59] On les trouvera sur *Legifrance.gouv.fr* : URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechCodeArticle.do>. Les publications commerciales destinées notamment aux professionnels, en particulier ceux du droit, comme les célèbres *Codes Dalloz* reprennent évidemment ces éléments, mais aussi d'autres types de textes, y compris les arrêtés et y ajoutent des références à la jurisprudence administrative ou judiciaire. La maison Dalloz publie ainsi dans cette collection un *Code de la Fonction publique* qui n'existe pas (ou pas encore à proprement parler). Bien qu'à plusieurs reprises le Parlement ait autorisé le Gouvernement à procéder à cette codification par ordonnance (pratique usuelle, la codification s'effectuant « à droit constant »), ce dernier n'est jamais allé au bout de la démarche, ce qu'on regrettera en termes de commodité pour les usagers contraints de naviguer de texte en texte.

pend en toute logique du ministère chargé du budget. Pour les fonctionnaires de l'État, il n'y a pas de « caisse », entendue comme un organe doté de l'autonomie administrative et budgétaire fonctionnant avec un conseil d'administration et une direction. Autrement dit, qui dit « caisse » dit « régime » (puisque elle fonctionne selon un corpus de règles concernant à la fois son fonctionnement et ses prestations), mais qui dit « régime » ne dit pas forcément « caisse ». La « caisse », quand elle existe, est un instrument de gestion, pas en pratique le « lieu » où se détermine le régime.

Le régime des fonctionnaires des collectivités territoriales et hospitaliers est aligné sur celui de l'État. Il existe bien une institution, la CNRACL<sup>60</sup>, mais, hormis l'action sociale où elle a une certaine autonomie (mais pour un montant qui reste réduit globalement aux prestations « de base » qu'elle assure), ses règles — et notamment les règles de liquidation — sont fixées par décret et sont systématiquement *alignées* sur le Code des pensions civiles et militaires.

Il ne faut pas penser, en tout cas pour les grands régimes de base non « autonomes » comme ceux des professions libérales, que l'existence d'une « caisse » (ou d'une autre institution spécifique) implique que son conseil d'administration décide des règles de liquidation ou de revalorisation des pensions. Il administre le fonctionnement de la caisse (ou de l'institution), arrête des actes de gestion des actifs immobiliers ou financiers, mais, pour le reste, il est enserré par d'autres règles. Sauf mandatement particulier, l'hétéronomie est le principe.

Ainsi les pensions de l'assurance vieillesse sont-elles liquidées et revalorisées selon les règles définies par le Code de la sécurité sociale. Le conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a des compétences en termes de fonctionnement de l'établissement et du réseau, mais pas (sauf une simple « consultation » qui ne lie pas la tutelle) en matière de calcul des droits ou de détermination des prestations. De même, les régimes complémentaires comme l'Arrco-Agirc ont des règles fixées dans le cadre d'un accord interprofessionnel paritaire (selon le même principe qu'une convention collective nationale) que le conseil d'administration applique sans pouvoir les modifier.

### 1.1.3. Retraite et pension : quelle différence ?

Les termes *retraite* et *pension* sont souvent employés de manière interchangeable. Considérons ici, sans toutefois prétendre échapper aux effets de métonymie, que *retraite* désigne l'*état* (situation de mise à la retraite, état de *retraité*) et que *pension* désigne<sup>61</sup> :

la somme d'argent versée à quelqu'un à intervalles réguliers afin d'assurer sa subsistance en contrepartie de cotisations ; plus spécialement, rémunération versée en certaines circonstances aux fonctionnaires civils et militaires ou à leurs ayants droit.

La loi du 14 avril 1924 distinguait les pensions de retraite des pensions d'invalidité. Dans les pensions de retraite, on distinguait même (1924, 1948) la pension concédée à la limite d'âge de la « pension proportionnelle » avant celle-ci (entre 60 et 65 ans pour un fonction-

---

[60] Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

[61] G. Cornu et Association Henri Capitant, *op. cit.* p. 752. Le *Vocabulaire juridique* établit un *distinguo* entre la pension des fonctionnaires — sans doute sur la base du « traitement continué » qu'analysait déjà le juriste Gaston Jèze en 1929 (voir note292, p. 93) — et la pension de retraite ou de vieillesse, « versée à une personne qui a cessé de travailler, dont le montant est fondé sur la période antérieure de travail et le chiffre des cotisations » (p. 753).

naire « sédentaire », 55 et 60 ans pour un fonctionnaire « actif », voire 50 et 55 pour un « super-actif »). Cette distinction a disparu de l'usage et même du texte de 1964 : il aura fallu attendre quarante ans après l'adoption du Code de 1924 pour effacer la trace du principe posé en 1853 selon lequel la retraite n'était admise que pour un fonctionnaire ayant poursuivi sa carrière au maximum de sa durée. Sans doute, la rapidité du débat de 1948 ne permit-elle pas de toiletter des expressions encore inscrites dans les usages sociaux<sup>62</sup>.

De manière générale, l'article L161-17-2 du Code de la sécurité sociale<sup>63</sup>, qui fixe des règles générales multirégimes, dispose<sup>64</sup> :

L'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné au premier alinéa de l'article L. 351-1 du présent code, à l'article L. 732-18 du code rural et de la pêche maritime, au 1° du I de l'article L. 24 et au 1° de l'article L. 25 du Code des pensions civiles et militaires de retraite est fixé à soixante-deux ans pour les assurés nés à compter du 1er janvier 1955.

Cet âge est fixé par décret dans la limite de l'âge mentionné au premier alinéa pour les assurés nés avant le 1er janvier 1955 et, pour ceux nés entre le 1er juillet 1951 et le 31 décembre 1954, de manière croissante [...].

## [1.2]

# Fonctionnaires et fonction publique

La variété des définitions des « fonctionnaires » et de la « Fonction publique », et même l'existence ou la pertinence de celles-ci ont varié sensiblement non seulement dans le temps, mais aussi selon les auteurs. Les enjeux de définition ne relèvent pas seulement d'un débat sémantique, on le verra. Il en va de même de la « carrière », qu'on l'envisage comme Fonction publique de carrière (vs Fonction publique « d'emploi ») ou comme système incluant à la fois le régime d'activité et celui des pensions.

### 1.2.1. « Fonctionnaires » : les définitions comme enjeux

Précisons une fois pour toutes que j'écarte *ici* de l'ensemble des « fonctionnaires » les détenteurs d'une fonction publique élective, à quelque échelon que ce soit. Pour autant, l'espace de définition de ce que recouvre le terme « fonctionnaire » est bien moins évident qu'il n'y paraît, au-delà même des globalisations de café du commerce ou de plateaux de télévision (ce qui revient parfois au même), où l'on dénomme « fonctionnaires » les travailleurs « à

---

[62] Voir par exemple chez Frédéric Dard : « Pinaud, lui, c'est le genre velléitaire... Il rêve de tout ce qui est modeste ou subalterne : des palmes, d'un scooter, d'un billet de faveur pour les Folies-Bergères, d'une retraite proportionnelle, et peut-être du purgatoire... » (San-Antonio, *Du poulet au menu*, éd. Fleuve noir, 1958).

[63] Voir sur [Legifrance.gouv.fr](https://legifrance.gouv.fr) (version applicable en décembre 2019). URL consultée le 20/12/2019.

[64] Voulant rassurer les militaires à l'occasion d'un déplacement auprès de troupes françaises en Côte d'Ivoire, le président de la République Emmanuel Macron déclarait à tort le 19 décembre 2019 : « Quand on est militaire, on ne touche pas une retraite, on a une pension » (Ava Djamshidi, *Le Parisien*, 20/12/2019 [www.leparisien.fr/international/emmanuel-macron-quand-on-est-militaire-on-ne-touche-pas-une-retraite-on-a-une-pension-20-12-2019-8222376.php](http://www.leparisien.fr/international/emmanuel-macron-quand-on-est-militaire-on-ne-touche-pas-une-retraite-on-a-une-pension-20-12-2019-8222376.php)).

statut », ceux des administrations comme ceux d'entreprises ou d'établissements publics à caractère industriel et commercial.

Même en se bornant aux *agents* (ceux par lesquels, au sens large, l'action publique s'exerce, la puissance publique ou les collectivités publiques et leurs établissements *agissent*), les difficultés sont loin d'être levées. L'historien Émilien Ruiz soulignait en 2015 la difficulté à dégager une définition précise dans la longue durée<sup>65</sup> :

C'est une définition communément admise du terme « fonctionnaire » qui [fait] défaut. Non seulement, comme le notait André Tiano en 1957, il n'existe pas « de définition de la Fonction publique indépendante de l'usage que l'on veut en faire » (Tiano 1957 : 21), mais de surcroît, il n'a jamais véritablement existé de définition communément admise des fonctionnaires. Pas même dans la doctrine juridique : le terme, apparu au moins un siècle plus tôt dans la langue française, ne trouvait, à la fin des années 1870, « ni dans le langage usuel ni dans la langue de la loi, une signification nettement définie » (Block 1877 : 971). L'adoption du statut général des fonctionnaires en 1946 ne réglait pas la question : pour les juristes, en 1949 il n'existait toujours pas de « définition du fonctionnaire donnée par la loi » (Waline 1949 : 302) tandis que le premier directeur de la Fonction publique écrirait en 1954 que le champ d'application du statut n'était pas « clairement défini » (Grégoire 1954 : 72).

Il précise dans sa thèse de doctorat<sup>66</sup> :

Force est de constater qu'au tournant des XIXe et XXe siècles, il n'existait toujours pas d'accord concernant la définition des agents de l'État et leur catégorisation entre les deux termes du langage courant « fonctionnaires » et « employés ».

Dans cette période, le juriste Henry Nézard excluait même la référence au traitement ou au droit à pension pour justifier la qualité de fonctionnaire<sup>67</sup> :

Toucher un traitement ou avoir droit à une pension de retraite payée par l'État ne saurait être un critère compte tenu de l'existence d'agents non rémunérés au cours de la première phase de leur carrière, tels les auditeurs de seconde classe au Conseil d'État.

---

[65] É. Ruiz, « Quantifier une abstraction ? », p. 134. L'article renvoie à :

— Block, Maurice. 1877. « Fonctionnaires », in *Dictionnaire de l'administration française*, Berger-Levrault, ;  
— Waline, Marcel. 1949. *Traité élémentaire de droit administratif*. Sirey.

Pour Roger Grégoire et André Tiano, voir la bibliographie, p. 217. Sur Maurice Block et son *Dictionnaire de l'administration française*, des précisions sont apportées par F. Laplanche-Servigne (« Les "fonctionnaires", entre compétences professionnelles et aléas politiques »).

Sur la situation antérieure, on peut se rapporter à ce que Michel Chabin écrit dans *L'histoire de la Fonction publique en France* en évoquant les *Études administratives* de Vivien (1845), dans lesquelles il repère bien des « fonctionnaires publics », mais pas de *Fonction publique* même s'il identifie une administration. Encore serait-on surpris de voir qui est cité comme fonctionnaire ou qui ne l'est pas (comme les secrétaires de mairie). Voir : Michel Chabin, « 1814-1848 », in Marcel Pinet (dir.), *Histoire de la Fonction publique en France*, vol. 3/3, p. 14-16, 19-25.

[66] É. Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, p. 181, Sur les débats entre juristes de cette période, voir les pages 168-189, avec évidemment un rappel des débats entre ces deux créateurs du droit public français que furent Maurice Hauriou et Léon Duguit.

[67] Henry Nézard, *Théorie juridique de la Fonction publique*, Rousseau, 1901. Cité par Émilien Ruiz, *ibid.*, p. 185 (sur cet auteur, voir les pages 181-188). Nézard est également mentionné par Roger Grégoire, *La Fonction publique*. On soulignera au demeurant que la notion de « traitement » et celle de pension figurent dans les textes postérieurs à la Seconde Guerre mondiale pour les agents territoriaux et hospitaliers (y compris leurs « statuts généraux » spécifiques de 1952 et 1955).

À une époque (1900) où chaque collectivité réglait la situation de ses agents sans cadre unificateur (*a fortiori* en matière de retraite où il faudra attendre 1952 pour l'obligation d'affiliation à la CNRACL créée en 1947), le juriste Maurice Hauriou renvoyait à un chiffrage mentionnant, outre les « fonctionnaires civils de l'État », les fonctionnaires « départementaux » et « communaux ».<sup>68</sup> En 1897, le *Journal des débats* pouvait écrire<sup>69</sup> :

Une récente statistique de M. Turquan a, comme on sait, précisé ce que chacun soupçonnait, à savoir que le nombre des fonctionnaires français est considérable. Ce nombre est de 400,000, et, si l'on tient compte des fonctionnaires départementaux et communaux, on arrive à un effectif de 530,000 fonctionnaires civils entretenus par divers budgets.

Pour les *fonctionnaires de l'État* (on admettra provisoirement la continuité d'un groupe identifiable), on peut faire valoir une certaine continuité, ne serait-ce que l'affiliation obligatoire à un même régime de pensions civiles dans la continuité de ses évolutions (1853, 1924, 1948, 1964). Mais, avant le statut de 1946 et surtout 1914, on trouve des références aux « employés de l'État » dans les publications académiques, tout comme on trouve l'appellation « fonctionnaires » pour la désignation du personnel des communes et des départements dans les textes officiels. Ainsi, dans le titre consacré aux « dispositions spéciales et transitoires », l'article 70 de la loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles et les pensions militaires disposait que<sup>70</sup> :

Dans les deux mois qui suivront la promulgation de la présente loi, il sera institué une commission extraparlementaire nommée par les ministres des Finances et de l'Intérieur, et chargée, dans un délai de six mois, de préparer une réforme du régime des retraites des fonctionnaires, employés et ouvriers départementaux et communaux.

À une période légèrement antérieure à l'adoption d'un « statut général des fonctionnaires » circonscrit à l'État (loi Thorez du 19 octobre 1946), le terme « fonctionnaire » était employé dans l'article premier de la très officielle ordonnance Tixier-Pleven sur les personnels des départements et communes<sup>71</sup> :

**À compter du 1er février 1945, la rémunération maxima susceptible d'être allouée aux fonctionnaires, agents et ouvriers des départements et communes et de leurs établissements publics [...] sera déterminée par un ou plusieurs barèmes types qui feront l'objet d'arrêtés concertés du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Économie et des Finances et, éventuellement, du ministre de la Santé publique [...].**

Dans la discussion même de ce qui allait devenir la loi du 19 octobre 1946 « relative au statut général des fonctionnaires » et le limitant strictement aux personnels relevant de l'État, Maurice Thorez, vice-président du Conseil chargé de la Fonction publique, répondait à une demande d'amendement d'Aimé Césaire sur les fonctionnaires exerçant dans les quatre

---

[68] Cité par Émilien Ruiz, *ibid.*, p. 180.

[69] « La maladie du fonctionnarisme », *Journal des débats politiques et littéraires*, 12 novembre 1897. Document reproduit en annexe, É. Ruiz, *ibid.*, p. 725.

[70] Voir L. Bocquet, *Collection complète des lois, décrets d'intérêt général [etc.]*, p. 206.

[71] « Ordonnance 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics », JORF du 18/05/1945, Gallica, *Le passage en gras est souligné par moi*.

nouveaux départements d'Outre-mer, en faisant bien la distinction entre les fonctionnaires « d'État » (en métropole ou outre-mer) et « les autres »<sup>72</sup> :

C'est un tout autre problème que celui des **fonctionnaires locaux**, relevant des collectivités locales. [...] Il sera nécessaire d'envisager la situation des **fonctionnaires des collectivités locales** [...], mais il est bien évident qu'il n'est pas encore possible d'établir une règle uniforme pour des personnels qui sont placés dans des conditions si différentes: **fonctionnaires de l'État et fonctionnaires des collectivités départementales et communales**. [...]

Ces collectivités locales auront vraisemblablement dans leurs prérogatives la détermination du statut de leur personnel, et non seulement les départements lointains, mais encore celui de la Seine, la ville de Paris [...].

Deux semaines après, le « statut général des fonctionnaires » était publié et, comme son continuateur de 1959, ne s'appliquait qu'aux personnels civils de l'État (hors magistrats, régis par un statut spécifique, et emplois non permanents).

La loi de 1952 sur le personnel des départements et des communes<sup>73</sup> se gardait bien d'employer le terme « fonctionnaire ». Sans doute faut-il y voir, depuis le vote de la loi de 1946, l'effet d'une culture administrative que la Direction de la Fonction publique avait pu développer, et peut-être davantage le sens et le souci de la précision juridique qui caractérisent le Conseil d'État auquel étaient alors soumis, comme aujourd'hui, les projets de loi, mais aussi les « règlements d'administration publique » correspondant *mutatis mutandis* aux actuels « décrets en Conseil d'État ».

Depuis 1897 ou 1945-1946, les juristes sont-ils arrivés à se mettre d'accord ? Rien n'est moins sûr. D'ailleurs, on a vu ressurgir, les propositions visant à distinguer *fonctionnaires* au rôle spécifique des *employés* [ou *agents sous contrats*] exerçant les mêmes missions que dans des entreprises.

La distinction avait été opérée entre « fonctionnaires » et « employés » dans le statut promulgué par Vichy, mais, outre qu'il a été réputé « non avenu » à la Libération, la distinction n'a pu être mise en pratique. Roger Grégoire mentionnait les difficultés en la matière (*ibid.* p. 36). Cela n'a pas empêché, depuis les années 1990 de voir ressurgir cette fausse bonne idée comme mesure de « réforme ». On l'a trouvée en filigrane dans le discours de Nicolas Sarkozy à l'IRA de Nantes (« Déclaration de Nicolas Sarkozy, président de la République, sur la modernisation de la Fonction publique », IRA de Nantes, 19/9/2007). Elle a été formalisée par plusieurs candidats à la « primaire de la droite et du centre » en 2016. Elle a inspiré à

---

[72] Les passages en gras sont soulignés par moi. Réf.: *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Assemblée nationale constituante*, nº 109 du 6/10/1946, p. 4708, séance du 5 octobre 1946.

URL : <http://4e.republique.jo-an.fr/?f=a&y=1946&i=109&d=5%2F10%2F1946&&p=5>. La mention « fonctionnaires d'État » est reprise de l'intervention du parlementaire. On parlerait plus justement, surtout aujourd'hui, des fonctionnaires « de l'État », car les fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers sont des « fonctionnaires d'État » dans la mesure où leur statut est édicté par l'État sous forme d'actes législatifs ou réglementaires dans le cadre desquels les « autorités » territoriales ou hospitalières inscrivent leurs décisions conformément au principe de la hiérarchie des normes.

[73] « Loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux ». Sur la situation du personnel « départemental et communal » à l'origine, voir plus bas : « Territoriaux et hospitaliers : une si longue convergence », p. 101. Rappelons qu'en 1945, les départements et les communes étaient les deux seuls niveaux de collectivités locales. Sur la situation des personnels des collectivités locales et du champ hospitalier public et assimilé, voir plus bas : « Territoriaux et hospitaliers : une si longue convergence », p. 101.

l'évidence dans la pensée des rédacteurs de la loi Darmanin du 26 août 2019 en ce qu'elle ouvre largement la voie au recrutement de personnels contractuels<sup>74</sup>.

À défaut de convergence dans la doctrine, référons-nous par commodité au classique *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu [article « Fonctionnaire »]<sup>75</sup> :

Agent d'une collectivité publique dont la situation dans la Fonction publique est caractérisée par la permanence de l'emploi dans lequel il a été nommé et par sa titularisation dans un grade de la hiérarchie ; se distingue des agents n'occupant pas un emploi permanent et de ceux qui, occupant un tel emploi, ne sont titulaires d'aucun grade : les fonctionnaires sont soumis soit au statut général, soit à des statuts particuliers ou spéciaux.

La définition reprend les formulations mêmes du statut général et de ses déclinaisons, dans leur rédaction postérieure à la loi Le Pors qui offre l'avantage d'unifier le statut [autrement dit la situation légale] des agents publics exerçant à temps complet<sup>76</sup> et titularisation dans un *grade* dont ils sont propriétaires<sup>77</sup>. Autrement dit, loin d'être « doctrinale », elle reprend simplement le cadre légal [statutaire] déterminant ce qu'est un fonctionnaire. Le juriste définit le fonctionnaire en reprenant les modalités selon lesquelles *hic et nunc* le fonctionnaire est défini par les textes. Le problème est de savoir lesquels.

Cette situation a évolué au regard des textes. Entre 1946 et 1983, en reprenant cette logique [est en droit fonctionnaire celui auquel un texte légal confère cette appellation], le champ a varié. De 1946 à 1983, il ne concernait que les agents de l'État ou des établissements qui en dépendent relevant à la fois du statut général des fonctionnaires [de 1946, puis de 1959] du Code des pensions civiles correspondant [celui de 1924, jusqu'à la publication de celui de 1948, puis celui de 1964 avec toutes ses transformations ultérieures]. Les agents territoriaux et hospitaliers, dans cette période, sont exclus du champ.

Depuis 1983 [loi Le Pors<sup>78</sup>], le champ de la Fonction publique *stricto sensu* a été élargi aux agents nommés dans un emploi permanent et titulaires d'un grade de la hiérarchie des collectivités locales et établissements hospitaliers publics. Inversement, sont exclus de la définition des « fonctionnaires civils ») des catégories de personnels tributaires du Code des pensions qui relèvent en effets de textes statutaires spécifiques hors « statut général » : magistrats de l'ordre judiciaire<sup>79</sup> ; officiers et sous-officiers de carrière.

---

[74] (« Loi 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la Fonction publique ». Voir sur Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/8/6/CPAF1832065L/jo/texte>).

[75] Gérard Cornu-Association René Capitant, *op. cit.*, p.464.

[76] Le fonctionnaire, nommé par définition sur un emploi permanent, peut demander le bénéfice de l'exercice du temps partiel dans les conditions prévues par la réglementation. L'agent à temps incomplet est nécessairement recruté dans le cadre horaire strictement défini. Les collectivités territoriales (et leurs établissements) peuvent créer des emplois permanents à temps incomplet qui donnent accès à la Fonction publique si l'horaire est au moins égal à 17 h 30 (ces besoins limités existent notamment dans les petites communes rurales).

[77] Je ne reviendrai pas ici sur la distinction entre le « grade » et l'« emploi ».

[78] « Loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires », dite « loi Le Pors ».

[79] Les magistrats de l'ordre judiciaire ne relèvent pas du statut général des fonctionnaires, mais du statut de la magistrature (ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958 « portant loi organique relative au statut de la magistrature ». URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339259>). En revanche, les magistrats des juridictions administratives (des tribunaux administratifs au Conseil d'État) sont bien fonctionnaires de l'État, mais bénéficient d'une protection légale de leur indépendance, mentionnée à l'article 9 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 (titre statut : statut général des fonctionnaires de l'État) et qu'a consacrée le Conseil constitutionnel, pour l'ensemble des juridictions administratives et financières, dans le considérant 6 de

Cette distinction était opérée dès la loi Thorez de 1946, dont l'article premier disposait<sup>80</sup> :

Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des cadres<sup>81</sup> d'une administration centrale de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'État.

Il ne s'applique ni aux magistrats de l'ordre judiciaire, ni aux personnels militaires, ni aux personnels des administrations, services et établissements publics de l'État qui présentent un caractère industriel ou commercial.

On retrouve une formation similaire à l'article premier de l'ordonnance Debré de 1959<sup>82</sup> (un quasi-copier-coller, hormis la suppression de la mention dépassée « des cadres » après *hiérarchie*) :

Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'État.

Il ne s'applique ni aux magistrats de l'ordre judiciaire, ni aux personnels militaires, ni aux personnels des administrations, services et établissements publics de l'État qui présentent un caractère industriel ou commercial.

Mais l'actuel titre Ier du statut général (loi Le Pors de 1983<sup>83</sup>), commun cette fois aux trois versants de la Fonction publique, diffère des rédactions précédentes :

**Art. 2.** — La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire<sup>84</sup>.

**Art. 3.** — Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut.

Comme on le voit, à la lumière de l'expérience, le statut Le Pors, qui régit toujours (avec des modifications) la Fonction publique détermine un champ plus complexe. C'est le premier,

---

la décision 80-119 DC du 22/07/1980 (la protection des juridictions de l'ordre judiciaire est directement mentionnée dans la Constitution).

[80] « Loi 46-2294 du 19 octobre 1946 «relative au statut général des fonctionnaires».

[81] Sur la notion de « cadres » dans la Fonction publique (qui n'a pas de lien avec les catégories d'encadrement comme la catégorie A), voir la note 314 et le texte auquel elle renvoie p. 99.

[82] « Ordonnance 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (ordonnance Debré) ».

[83] « Loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires » dite loi Le Pors.

[84] Par exemple, à l'Office national des forêts, les deux catégories (fonctionnaires, non-fonctionnaires) cohabitent. L'établissement est un Épic (établissement public industriel et commercial), mais, outre la commercialisation de bois, assume aussi une mission d'intérêt général en termes de politique publique des forêts domaniales.

par exemple, à mentionner les « fonctionnaires des assemblées parlementaires » qui sont, à tout point de vue, retraite comprise, régis par des dispositions arrêtées par chacune des Chambres (Assemblée nationale et Sénat).

Voilà, sur une période marquée par l'existence de statuts généraux des fonctionnaires, qui montre combien la définition peut varier et renvoie aux difficultés d'approche précise qu'évoquait Émilien Ruiz. Mais, d'un point de vue pratique, les fonctionnaires des assemblées parlementaires préexistaient à leur mention dans le statut général<sup>85</sup>.

Les deux premiers statuts généraux (1946, 1959) excluaient *formellement* les personnels des établissements de l'État n'ayant pas un caractère administratif. Le statut de 1946 prévoyait un règlement d'administration publique (décret en Conseil d'État, depuis 1958) permettant de définir si un établissement public de l'État était industriel et commercial. Roger Grégoire, en 1954, notait<sup>86</sup> :

Par suite des difficultés rencontrées, ce règlement n'a jamais été pris.

L'ordonnance de 1959 était muette sur ce point (sans doute, l'expérience aidant). La loi de 1983 renvoyait au statut personnel des intéressés (appartenance ou non-appartenance à un corps de fonctionnaire), d'autant plus que des dispositions règlementaires autorisaient le détachement dans une entreprise publique ou un Épic.

Au fil du temps, sans nul doute, tel ou tel groupe de personnes (pour nous en tenir à l'État) pouvait-il relever ou non du statut général et du Code des pensions. Mais, après tout, rien n'interdit non plus à l'État (toujours pour nous en tenir à lui) de classer ou déclasser tels ou tels emplois<sup>87</sup>.

Donc, l'espace de définition des « fonctionnaires » auquel je me réfèrerai ici concerne les agents publics qui, *simultanément* :

- *sont légalement définis comme tels par le statut général des fonctionnaires en vigueur dans un temps donné* (dispositions légales applicables en 1946 ou 1959 pour l'État seul ; depuis 1983 pour les trois versants État, territorial, hospitalier) ;
- *remplissent les conditions pour bénéficier d'une pension « de droit direct »<sup>88</sup> du Code des pensions applicable dans le même temps* (Codes de 1924, 1948, 1964) ou du régime aligné des fonctionnaires des versants territorial et hospitalier (régime CNRACL à partir de 1983).

---

[85] Sans doute fallait-il que cette précision fût explicitement abordée en 1983, avec un statut général « élargi » aux agents des collectivités territoriales et établissements hospitaliers.

[86] R. Grégoire, *op. cit.*, p. 73.

[87] Longtemps les enseignants « auxiliaires » qui assuraient les remplacements étaient payés sur des crédits spécifiques (crédits de remplacement). Ils étaient dans la même situation que les agents contractuels. À partir du milieu des années 1970, certains syndicats ont négocié la transformation de ces crédits en emplois (publics) de titulaires-remplaçants (ou titulaires mobiles). Le SNI-PEGC (ex-SNI) avait ainsi obtenu la transformation de quelque 30 000 emplois permettant de titulariser autant d'instituteurs suppléants. NDÉ. — *Les enseignants apparaissent à titre d'illustration à plusieurs reprises, y compris le corps des instituteurs, quasiment éteint. Souhaitant donner quelques éclairages concrets, je me suis appuyé sur un secteur professionnel que je connais bien d'un point de vue historique comme d'un point de vue statutaire, sans parler du fait que leurs organisations ont joué un rôle important dans le mouvement syndical de la Fonction publique et les modes d'organisation qui l'ont précédé.*

[88] Des non-fonctionnaires peuvent être ayants cause par le biais de la réversion (veufs ou veufs, orphelins de moins de vingt et un ans).

Cet ensemble de définition est donc fondé sur des éléments juridiques ayant évolué dans le temps. Il correspond en partie avec mon approche intuitive initiale implicite (lien évolutif «statut général »/« régime de pension »), mais il est explicitement précisé.

Il n'a pas de valeur absolue (il est adapté à mon objet d'étude). Il recoupe des populations différentes dans l'absolu : il y a l'*avant* et l'*après* 1983 (statut général). Il y a aussi des modifications liées à l'ancienneté de services effective requises pour bénéficier, au départ en retraite, d'un régime de pension civile (15 années de 1948 à 2010, 2 ans à partir de cette date<sup>89</sup>).

Je considérerai par analogie, notamment pour l'État, la situation des agents publics antérieure à 1946 quand ce sera nécessaire pour un éclairage historique nécessaire, en considérant les dispositions leur permettant d'acquérir parallèlement des droits à pension civile (Code des pensions civiles et militaires de l'État ou textes équivalents).

Sont également exclus du champ *ainsi défini* les personnels territoriaux ou hospitaliers avant 1983. Cela ne signifie pas qu'ils étaient sans « statut »<sup>90</sup>. De même en sont exclus les « non-titulaires » pour l'État, ainsi que les « ouvriers d'État » (ouvriers des établissements industriels de l'État), historiquement présents dans les arsenaux ou la construction navale militaire, qui n'ont jamais été pris en compte en tant que tels dans le régime de retraite des fonctionnaires.

Sont aussi exclus du champ, de l'élargissement de la Fonction publique aux versants territorial et hospitalier (1984), leurs agents contractuels, contrats à durée indéterminée (CDI) compris. Dans le versant hospitalier, les personnels médicaux des hôpitaux (les médecins, par exemple, contrairement aux personnels infirmiers) ne relèvent pas de corps de titulaires<sup>91</sup>. Les agents qui ne sont pas fonctionnaires statutaires relèvent du régime général de la sécurité sociale (assurance vieillesse) et d'une institution de retraite complémentaire spécifique (Ircantec<sup>92</sup>). Et, de même, on ne saurait ici considérer comme « fonctionnaires », précisément en raison des critères qui viennent d'être précisés, les agents de la SNCF, de la RATP, d'EDF, etc.

Il sera nécessaire cependant de revenir sur la situation des agents publics territoriaux et hospitaliers avant 1983 : ils n'existent pas, tant s'en faut, que depuis qu'ils sont juridiquement définis comme « fonctionnaires ». Les modalités de leur alignment, explicite ou implicite, sur la situation des fonctionnaires de l'État sont anciennes. Si, comme on l'a vu, ils ont été exclus du statut général des fonctionnaires en 1946, leurs propres statuts ultérieurs (1952 pour les collectivités, 1955 pour les établissements publics de santé, de soins et de cure) portent la marque du statut général et, avant même que ne se posât la question de leur intégration dans le régime général, la mise en place puis la généralisation de leur régime propre

---

[89] Voir les différentes rédactions de l'article L4 du Code des pensions civiles et militaires de 1964. La modification de cet article par la loi Fillon-Woerth 2010-1330 du 9/11/2010 (art. 53, I) remplace le délai antérieur de 15 ans par... un renvoi à un décret en Conseil d'État.

[90] La question est traitée plus bas : « Territoriaux et hospitaliers : une si longue convergence », p. 101.

[91] Hormis le cas très spécifique, dans les hôpitaux universitaires, des enseignants-chercheurs praticiens hospitaliers.

[92] IRCANTEC: Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques. Voir : <https://www.ircantec.retraites.fr>.

après la Libération (CNRACL) s'est inscrite dans un « alignement » sur le Code des pensions civiles et militaires.

La mise en place d'un régime universel est de nature à rendre caduque la définition opératoire (pour cette étude) que l'on vient de faire du « fonctionnaire ». Si le contexte (la mise en place d'un régime universel de retraites) ne peut être ignoré, il ne s'agit pas ici de confronter les régimes existants à un projet particulier qui a lui-même fluctué et pourrait fluctuer encore dans les semaines ou les mois à venir... sans parler même d'évolutions ou de corrections ultérieures, quel qu'en soit le sens.

Mon interrogation de base, au-delà même des « effets retraite », était celle-ci : *quelles seraient les conséquences de la dissolution du régime spécifique de retraite des fonctionnaires sur le système de la carrière qui caractérise la Fonction publique française* ? Répondre à cette question nécessite de rappeler ce que l'on entend ici, d'une part par « Fonction publique de carrière » et, d'autre part, par « système Fonction publique de carrière », ce qui n'est pas, dans mon esprit, la même chose.

### 1.2.2. Fonction publique « de carrière » vs Fonction publique « d'emploi »

La Fonction publique française est une Fonction publique *de carrière*, principe qu'on oppose à la Fonction publique *d'emploi*. Dans cette dernière, l'agent est recruté sur un emploi déterminé : en cas de suppression, il est licencié (sauf reclassement). Le statut « d'emploi » fut celui des agents territoriaux jusqu'en 1983, avant qu'ils ne devinssent fonctionnaires au sens du droit public. Au contraire, la Fonction publique de carrière est fondée sur un engagement long, garant de la continuité de l'administration comme de la neutralité de ses agents. Elle implique un avancement progressif, de nature différente selon qu'on accède ou pas à des fonctions hiérarchiquement plus importantes ou techniquement plus spécialisées, mais son organisation implique une souplesse qui repose sur la séparation du grade et de l'emploi : le fonctionnaire est recruté dans un grade, mais peut être affecté sur plusieurs types d'emplois, d'un point de vue géographique mais aussi fonctionnel. Propriétaire de son *grade*, dont il ne peut être privé que pour des raisons légalement prévues (par le statut général), le fonctionnaire n'est pas maître de son *emploi*, dont l'administration dispose en fonction de ses besoins.

C'est ce que Marcel Pochard, ancien directeur général de l'Administration et de la Fonction publique puis président de section au Conseil d'État, rappelait ainsi<sup>93</sup> :

Notre droit de la Fonction publique n'a jamais ignoré la notion d'emploi [...] au travers essentiellement du principe de la séparation du grade et de l'emploi, qui a constitué dès l'origine un des principes fondamentaux du droit de la Fonction publique civile<sup>94</sup>, dans la ligne du principe affirmé dans la loi du 19 mai 1834 « sur l'état des officiers »<sup>95</sup>, dont l'article premier dispose : « Le grade est conféré par le roi ; il constitue l'état de l'officier [...] » ; tandis que l'exposé des motifs comporte la célèbre formule : « Si le grade appartient à l'officier, l'emploi appartient au roi ;

---

[93] Marcel Pochard, « L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la Fonction publique ».

[94] On en trouve les linéaments dans l'organisation du corps des Affaires étrangères par Talleyrand sous le Consulat, comme l'indique Roger Grégoire (*La Fonction publique*, p. 49-50).

[95] Elle est connue sous le nom de loi Soult, maréchal d'Empire, alors président du Conseil et ministre de la Guerre sous le règne de Louis-Philippe Ier. On peut la retrouver dans le *Bulletin des lois*, n° 122, *Gallica* (BNF). URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k486406w/f101.image>. Voir aussi Roger Grégoire, *ibid.*, p. 75-76.

le Gouvernement peut retirer à un officier l'emploi dont il l'avait investi ; mais l'officier [...] conserve ses droits à l'avancement, à la réforme ou à la retraite. »

Formellement, la séparation entre le grade et l'emploi n'a été formulée de manière explicite que par l'article 12 de la loi Le Pors du 13 juillet 1983 :

Le grade est distinct de l'emploi.

Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent.

En pratique, elle est plus ancienne. L'article 145 de la loi du 19 octobre 1946 (statut Thorez) disposait déjà que :

Le grade est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés.

Assortie d'un recrutement en principe effectué par concours, la « carrière » implique un engagement de longue durée dont découle la progressivité de la rémunération dans un même grade. De là découle cette stabilité qui est la condition de la neutralité du recrutement des agents, comme de la permanence de l'administration et de la garantie qu'elle offre, contre l'arbitraire, aux usagers comme aux fonctionnaires. Dans ce cadre, les fonctionnaires comme corps (au singulier ou au pluriel) restent soumis aux autorités publiques régulièrement investies du pouvoir d'administration et, par délégation, à leur propre hiérarchie, mais ne sont pas soumis aux personnes ; ils sont tenus d'appliquer la loi, les règlements et même les instructions qui leur sont données<sup>96</sup>, mais pas d'agir en dehors de ce cadre.

En ce sens, la Fonction publique de carrière a été présentée comme l'antithèse de la Fonction publique d'emploi dont le paradigme serait le *spoil system* à l'américaine (« système des dépouilles »). Sans entrer dans les détails, on rappellera que la Fonction publique d'emploi n'exclut pas un statut assurant une certaine stabilité, sinon une stabilité certaine : ce fut d'ailleurs le cas des agents communaux depuis leur statut général spécifique de 1952<sup>97</sup>.

Malgré les apparences, la Fonction publique d'emploi (outre la politisation d'une gamme étendue, sinon intégrale, de nominations) n'est pas forcément le mode qui offre le plus de souplesse. Ainsi que le faisait remarquer Jean-Luc Bodiguel<sup>98</sup> :

Le contrat d'emploi étant lié à l'exercice d'une fonction déterminée, il n'y a pas de carrière. Ainsi, il ne peut y avoir exercice d'une autre fonction par avancement qu'à la suite de la remise en cause du contrat et de la signature d'un nouveau contrat. Ce système de l'emploi est censé assurer une certaine flexibilité. En réalité, nous nous apercevons bien souvent qu'il est difficile d'assurer la mobilité dans la Fonction publique d'emploi. En effet, l'hyperspecialisation du personnel engendre un manque de généralistes.

C'est ce qui explique que le principe de la Fonction publique de carrière ait été conservé en France, même avec les « atténuations » qu'a connues le versant territorial depuis la loi Galland de 1987<sup>99</sup>. Le souci d'un pilotage dynamique des parcours professionnels (y compris par les agents) n'a d'ailleurs pas empêché la Fonction publique et les diverses administrations

---

[96] Ainsi une jurisprudence constante du Conseil d'État considère comme faute disciplinaire le fait, pour un agent, d'avoir refusé d'appliquer un ordre manifestement illégal, dès lors qu'il n'y a pas de menace pour les personnes ou pour les biens.

[97] Voir plus bas, la section « Territoriaux et hospitaliers : une si longue convergence », p. 110.

[98] J.-L. Bodiguel, « L'approche métier dans les Fonctions publiques occidentales », p. 9.

de mener des réflexions autour de la notion de « métier(s) »<sup>100</sup>. Mais il s'agit là d'une approche pratique et pragmatique tout à la fois. La distinction juridique, statutaire, essentielle est bien, avant même celle de « corps » (la Fonction publique de l'État ou hospitalière) ou de « cadre d'emplois » (Fonction publique territoriale) la distinction fondamentale entre le grade et l'emploi que soulignait Roger Grégoire<sup>101</sup> :

Ce n'est pas de l'exercice d'une fonction déterminée, correspondant à l'emploi qu'ils occupent, que les titulaires tiennent leurs droits vis-à-vis de l'État, mais du grade, titre en quelque sorte personnel, conféré aux membres du corps dont ils font partie.

### 1.2.3. La carrière comme « système »

Rien n'est plus erroné que de présenter le Code des pensions civiles et militaires comme un élément du statut des fonctionnaires. Or, avec un beau sens de l'amalgame, on voyait cette assertion affirmée par un responsable syndical d'une fédération de fonctionnaires, au terme de onze ans de mandat<sup>102</sup> :

Les réformes Blanquer, Dussopt, nous les remettons sur la table dans le cadre de la réforme des retraites car elles consistent toutes en la casse du statut dont le Code des pensions fait partie.

Mettons de côté les éléments extérieurs à notre sujet. Le Code des pensions civiles et militaires n'est pas un texte juridiquement « subordonné » au statut général, et même, historiquement, il n'est pas davantage « second ». En fait, le statut (d'activité) et le Code des pensions font système au sens où, comme l'indique le *Petit Robert*, ils constituent :

[un] ensemble possédant une structure constituant un tout organique.

On relèvera une formulation hasardeuse de même nature sous la plume, pourtant autorisée, de Roger Grégoire<sup>103</sup> :

Le régime des pensions apparaît aujourd'hui comme un élément essentiel du statut du fonctionnaire.

Encore « statut » peut-il être ici pris dans le sens courant de situation (quand la citation précédente, sans ambiguïté, évoquait le « statut » *statutaire*) dans un écrit de 1954, publié moins de dix ans après l'adoption de la loi Thorez, ce qui conduisait d'ailleurs l'auteur à préciser :

Longtemps le fonctionnaire a pu être caractérisé par son régime de retraite.

---

[99] « Loi 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la Fonction publique territoriale » (loi Galland).

[100] Voir la page du site de la DGAFF consacrée au « Répertoire interministériel des métiers de l'État » (RIME). URL : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/biep/reperatoire-interministeriel-des-metiers-de-l-etat>.

[101] Roger Grégoire, *ibid.*, p. 75.

[102] Déclaration du secrétaire général de la FNEC-FP-FO (Fédération nationale de l'Éducation, de la Culture et de la Formation professionnelle Force ouvrière) lors du congrès de son organisation en octobre 2019. L'extrait est cité dans l'article d'Évelyne Salamero, « Le congrès de la FNEC FP-FO "jette toutes ses forces" dans la préparation de la grève pour les retraites », 22/10/2019, site officiel de Force ouvrière. URL : <https://www.force-ouvriere.fr/le-congres-de-la-fnec-fp-fo-jette-toutes-ses-forces-dans-la>.

[103] R. Grégoire, *ibid.*, p. 290.

Mais, sens courant de « statut » ou pas, il n'y a juridiquement aucune ambiguïté : le système de la carrière découle en effet de l'articulation entre deux ensembles de statut juridique équivalent. Ils concernent, d'une part, la situation d'activité (avant comme après l'édition d'un statut général des fonctionnaires) et la pension des fonctionnaires (en nous bornant aux fonctionnaires civiles, donc aux pensions civiles), notamment depuis la loi du 9 juin 1853 qui — je simplifie encore pour l'instant — unifiait le régime de retraite des agents de l'État. On a pu créer et retoucher profondément le régime de retraite avant même qu'il n'y eût de statut général ou après qu'il en fut établi un. On a créé et retouché profondément de statut général (1946, 1983) sans toucher au régime de retraite. On a même incorporé à la Fonction publique des versants entiers qui en étaient exclus (1983) sans que cela modifiât même leur affiliation à une caisse de retraite particulière, la CNRACL.

Avant 1948, les fonctionnaires avaient bien, chacun pour ce qui le concerne, un « statut » : leurs conditions de recrutement, de rémunération, d'emploi, de gestion ne relevaient pas du contrat mais bien d'une décision unilatérale de l'État ayant une base légale, même s'il n'y avait pas de statut unifié. Depuis 1948, et de manière plus ordonnée depuis 1959, chacun des « espaces » est juridiquement structuré à partir de niveaux de textes équivalents, législatifs et réglementaires.

D'où peut provenir l'erreur évoquée plus haut sur la subordination du Code des pensions (plus largement, depuis 1983, des régimes de retraite des fonctionnaires) au statut général ? À défaut d'erreurs répétées au point d'être intégrées dans des cultures d'organisation, peut-être au fait que les textes statutaires, depuis 1946, évoquent le « régime spécial » des fonctionnaires.

Comme on le verra<sup>104</sup>, les dispositions de l'article 140 du statut général de 1946 prévoyant l'affiliation des fonctionnaires à des régimes spéciaux (retraite et sécurité sociale) étaient nécessitées par les débats tournant autour de l'affiliation ou non des fonctionnaires de l'État au régime général de la sécurité sociale, même en distrayant, si j'ose dire, l'assurance vieillesse. Reformulant la chose, le statut général de 1959 — qui ne concernait que les agents de l'État — disposait en son article 23 que<sup>105</sup> :

Les fonctionnaires sont affiliés à un régime spécial de retraites et bénéficient d'un régime spécial de sécurité sociale.

Cette disposition a été reprise et reformulée à l'article 20,4 de la loi Le Pors de 1983<sup>106</sup> :

Les fonctionnaires sont affiliés à des régimes spéciaux de retraite et de sécurité sociale.

Mais il ne s'agit que de donner une base légale à un régime, de même que les décrets successifs concernant la CNRACL<sup>107</sup> renvoient à l'ordonnance (à valeur législative) du Gouvernement provisoire du 17 mai 1945<sup>108</sup>. Les ordonnances de 1945 n'évoquaient que la situation des salariés, y compris les exceptions « échappant » au régime général. Pour les fonctions

---

[104] Voir plus bas : p. 78.

[105] « Ordonnance 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires » (statut « Debré »).

[106] « Loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ».

[107] Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

[108] « Ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics ».

naires, l'intégration dans le régime général n'était pas théoriquement exclue (elle fut même sur le moment perçue comme une menace), mais elle restait régie par des dispositions législatives de même nature que les ordonnances prisent à la Libération. Les traductions en ont été différentes : les pensions des fonctionnaires (de l'État) nécessitaient une loi modifiant la loi précédente ; pour les agents territoriaux et hospitaliers, sur le fondement d'un article toujours invoqué, d'une ordonnance de 1945 les concernant, le régime de la CNRACL a été mis en place et modifié par décret... et aligné sur le Code des pensions.

Il n'est pas anormal, pour éviter des vides juridiques, que des textes se croisent. Quand ils ne le font plus, cela peut provoquer des anomalies, y compris dans le sens d'irrégularités<sup>109</sup>. Quand le statut général dispose qu'il y aura un régime spécial, il ne dit rien de plus. Inversement, on trouvera des dispositifs légaux ou règlementaires de coordination entre les différents régimes dans le Code de la sécurité sociale. Cela ne change rien au fait qu'il existe un parallélisme juridique, et non une subordination, entre textes ou ensemble de textes qui s'inscrivent à des niveaux équivalents de la hiérarchie des normes (voir Tableau 2).

C'est du reste le constat opéré par le Conseil d'État dans son avis au Gouvernement sur les projets de loi (organique et ordinaire) concernant la réforme du système de retraite<sup>110</sup> :

Le Conseil d'État souligne que si le principe du droit à retraite affirmé par l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 est un élément du statut général des fonctionnaires, les dispositions relatives aux pensions civiles et militaires qui le mettent en œuvre, dont les règles sont fixées sur le fondement du neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoyant que la loi fixe les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État (Conseil constitutionnel, 16 janvier 1986, 85-200 DC, cons[idérant] 8 ; 14 août 2003, 2003-483 DC, cons. 30), ne présentent quant à elles pas de caractère statutaire. Il estime en conséquence que le projet de loi n'intervient pas en matière statutaire en mettant fin au régime spécial actuel résultant du code des pensions civiles et militaires de retraite pour les fonctionnaires nés à compter de 1975 et en mettant en œuvre le droit à pension dans le cadre d'un régime d'assurance vieillesse relevant de la sécurité sociale, établi sur les fondements du dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoyant que la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale.

Le tableau qui suit détaille la manière dont, au regard de la hiérarchie des normes, se manifeste le parallélisme entre statut général des fonctionnaires et Code des pensions civiles et militaires.

---

[109] On en trouvera un exemple plus bas : « Les suites inattendues du procès Papon », p. 124.

[110] Conseil d'État, « Avis sur un projet de loi organique et un projet de loi instituant un système universel de retraite », p. 9-10 (Avis au Gouvernement rendu public par celui-ci).

**Tableau 2. Statut général des fonctionnaires et Code des pensions : un parallélisme juridique**

	<b>Statut des fonctionnaires</b>	<b>Code des pensions</b>
<b>Constitution (art. 34)</b>	<i>La loi fixe également les règles concernant [...] — les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État.</i>	<i>La loi détermine les principes fondamentaux [...] — du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.</i>
<b>Dispositions législatives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☒ Loi 83-634 du 13/07/1983 (dispositions communes du statut général : droits et obligations).</li> <li>☒ Lois 84-16 (11/1/1984), 84-53 (26/1/1984), 86-33 (9/1/1986) constituant le statut général des fonctionnaires de chaque versant (État, territoriale, hospitalière).</li> </ul>	Dispositions législatives du Code des pensions civiles et militaires (articles L) <sup>111</sup> .
<b>Dispositions réglementaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☒ Décrets d'application (simples ou en Conseil d'État) du statut général ;</li> <li>☒ Décrets portant statut particulier des corps ou cadres d'emplois ou statuts d'emploi.</li> <li>☒ Arrêtés d'application des décrets ; arrêtés individuels.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☒ Dispositions réglementaires du Code des pensions civiles et militaires (article R et D).</li> <li>☒ Arrêtés d'application des décrets ; arrêtés individuels.</li> </ul>

**Ce que je nomme « système de carrière », c'est, plus précisément, le lien de nature organique (statutaire) qui, de 1948 à 2003, a explicitement lié les pensionnés de l'État et de la CNRACL tout au long de leur période de retraite, non pas à leur dernier traitement, mais à leur ultime situation statutaire d'activité, définie par les grade ou classe, échelon et éventuellement emploi<sup>112</sup> effectivement détenus depuis six mois au moins, et susceptible d'être révisée en fonction de l'évolution statutaire des cadres d'activité.**

L'indice de traitement correspondant n'en était que la déclinaison, tout comme sa prise en compte « évolutive » pour les retraités par le jeu de la péréquation (une mesure sur les actifs était transposée automatiquement aux retraités dès lors qu'il n'y avait pas création d'un corps, d'un grade, d'un type d'emploi ou d'échelons « spéciaux » liés à des fonctions).

Le système de la carrière est marqué par l'articulation entre le point d'aboutissement de celle-ci et la détermination de la pension. De 1948 à 2003 (réforme Raffarin-Fillon<sup>113</sup>), il a transposé de manière absolue ce lien entre statut d'activité et pension dans lequel, plus de vingt ans avant l'instauration d'une grille indiciaire, le juriste Gaston Jèze (et d'autres avant ou avec lui) voyait un « traitement continué ». La situation du retraité évoluait proportionnellement de la même manière qu'aurait évolué sa situation d'actif, soit du fait de l'évolution de

[111] Voir :Encadré 1. Codes, lois et règlements, p. 31.

[112] Il s'agit ici des emplois fonctionnels dotés d'une bonification indiciaire spécifique ou d'une échelle indiciaire spécifique.

[113] « Loi 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ».

la valeur du point d'indice, soit en cas d'augmentation indiciaire pour l'échelon du grade ou de la classe qui était le sien.

La période de 1948 à 2003 peut apparaître comme celle d'un idéal, comparé au « protosystème » antérieur (régimes des pensions de 1853 et 1924) ou à la situation résultant de sa profonde altération de 2003 (la référence au traitement des « six derniers mois » comme base d'une pension ensuite déconnectée totalement de l'évolution des traitements d'activité). Il convient pourtant d'en mesurer les limites. La pratique ne fut pas toujours conforme, tant s'en faut, à l'idéal type. Et cet « idéal » n'aurait pas été possible sans l'*« avant »*, sur lequel il convient de se pencher attentivement. Souvent, les documents syndicaux — nécessairement ramassés sur l'histoire parce que priment l'actualité ou les contraintes de temps dans une explication militante — se bornent à citer ces trois dates : 1853, 1924, 1948, comme si un grand mouvement devait conduire du premier au troisième. Or rien n'est plus dangereux qu'une approche télologique.

Les différents Codes des pensions ont été conçus dans des contextes très particuliers, ont donné lieu parfois à des discussions acharnées mêlant Gouvernement, administrations, parlementaires, experts juridiques ou financiers et même, parfois, les fonctionnaires ou leurs représentants. Il est nécessaire de rappeler que ces mouvements ont été complexes et que, parfois, des avancées ont été suivies de régressions (décrets-lois Doumergue de 1934 après la loi de 1924) ou de tentatives de remises en cause (comme en 1953 sous le Gouvernement Laniel, après l'adoption du Code des pensions de 1948). Il n'y a pas de linéarité, de logique de développement à étapes. L'histoire aurait pu être différente de celle que nous reconstituons en sachant ce qui s'est passé *après*<sup>114</sup>. Mais même ainsi apparaissent comme *accidentels* des événements qui auraient pu avoir des répercussions plus profondes.

Cela n'a pas empêché le système de la carrière de se décliner à la fois pour la période d'activité et au titre de la retraite. Encore ne faut-il pas faire abstraction du contexte propre à l'adoption de chaque code ni s'imaginer qu'il ait idéalement correspondu à un chemin semé de pétales de roses. Il est donc important de revenir sur chaque étape et, surtout, de ne pas la considérer comme un point « étanche », même si, comment faire autrement ? on s'arrêtera sur les dispositifs juridiques en œuvre (comme l'accès au droit à pension et les modalités de calcul) et leurs évolutions. Car c'est le propre des dispositifs juridiques, par leur abstraction et leur généralité mêmes, que d'échapper à la stricte emprise du contexte qui les a vu élaborer.

Pour la période charnière 1946-1948, l'adoption du Code des pensions a été précédée de l'adoption du premier statut général des fonctionnaires « républicains » (loi Thorez du 19/10/1946). Il est nécessaire de revenir sur cette période complexe et sur les conditions d'élaboration et d'adoption du statut général dont un enchaînement complexe, marqué par des mesures antérieures à la Seconde Guerre mondiale et des décisions « d'attente » à la Libération ou dans la période qui suivit. Mais en tout état de cause, l'existence même et la logique que portait la loi du 19 octobre 1946 (le statut général) ont déterminé fortement ce que serait la loi 48-1450 du 20 septembre 1948 (Code des pensions de 1948).

Par nécessité comme par commodité, j'ai souvent, dans mes activités syndicales passées, succombé aux raccourcis ou aux nécessités de l'explication militante qui conduisent à enchaî-

---

[114] Cet aspect est développé plus bas, voir p. 82.

ner la succession des six mois de 1948 aux trois ans de 1924, puis aux 6 ans de 1853, ou qui se contentent de fixer en 1948 le point de départ de la péréquation, parce qu'elle était dès lors constante et automatisée. Or c'est un peu court. On méconnaît le Code des pensions de 1924 (comme la période qui le précède), sans doute parce qu'on s'arrête aux mesures structurelles que l'on compare à celles de 1853 (la pension comme droit, la retraite proportionnelle d'invalidité, l'assiette de calcul sur trois ans).

À l'examen, il mérite à bien des égards qu'on s'y arrête... Il fera donc l'objet d'un développement particulier pour ses mesures conjoncturelles figurant dans les dispositions transitoires qu'un regard postérieur et trop rapidement rétrospectif néglige souvent. 1924 n'est pas qu'une étape dans l'évolution du régime des pensions. C'est aussi un moment, si imparfait soit-il, de bouleversement de logique dans un contexte tourmenté que caractérise aussi le passage de l'amicalisme au syndicalisme pour les organisations de fonctionnaires. L'étape de 1946-1948 aurait pu tourner différemment, mais elle n'aurait pas été possible sans celle de 1924... et ce qui a suivi.

## [2]

# GENÈSE ET DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME DE LA CARRIÈRE

Le système de la carrière, qui lie le couronnement de l'activité à la pension a mis un demi-siècle à se développer, si l'on part de la Révolution et de l'Empire, en laissant de côté des expériences antérieures comme celle des pensions des employés de la Ferme générale<sup>115</sup>. Il n'est pas arrivé de manière spontanée entre 1946 (adoption du statut général « Thorez ») et 1948 (déclinaison du statut avec les grilles indiciaires, adoption d'un nouveau Code des pensions qui en intègre la logique). Le régime des pensions civiles est en effet antérieur à la notion même de statut de la Fonction publique, mais aussi des régimes de retraite mis en place pour les salariés. Les principes en ont été posés par la loi du 9 juin 1853 qui a unifié le régime des pensions civiles de l'État.

S'il a posé des principes — et notamment la prise en compte de la lente progressivité de la carrière par un calcul de la pension sur son point d'arrivée dans une durée limitée —, le Code des pensions de 1853 (loi du 9 juin 1853 et textes d'application) reposait sur des approches très contraignantes pour les agents. On ne peut passer à la trappe le Code des pensions de 1924 (loi du 14 avril 1924), ni considérer seulement celui-ci comme une transition qui serait « naturelle » entre l'état des pensions en 1853, d'une part, à partir de 1948, d'autre part. Son contexte est particulier et il importe d'y revenir ; son application marque sans doute une « transition » entre deux états de la Fonction publique (et pas seulement des re-

---

[115] Guy Thuillier, *Les pensions de retraite des fonctionnaires au XIXe siècle*. La ferme générale est l'ancêtre des services des impôts. Le régime a été créé en 1768.

traites), mais aussi un échec par rapport aux objectifs assignés à la nouvelle loi par les pouvoirs publics, mais aussi un certain nombre d'acteurs.

Si l'on peut considérer aujourd'hui la loi d'avril 1924 comme une « transition », c'est que nous savons comment l'histoire s'est écrite. Or, lors de l'institution de la sécurité sociale française en 1945, la question d'une intégration du régime spécial des fonctionnaires dans le régime général s'est posée. S'agissant des retraites, le maintien « provisoire » du régime de pensions spécifique (celui de 1924, alors en vigueur) a pris un caractère définitif après l'adoption du premier statut général des fonctionnaires. C'était sans doute le plus simple dans une période où les changements déjà en cours étaient si complexes. Nous savons comment l'histoire s'est écrite depuis, mais elle n'était pas écrite d'avance : une autre histoire aurait été possible.

Le cheminement réellement pris, entre 1946 et 1948, constitua un processus unificateur avec le statut général des fonctionnaires de 1946, suivi en 1948, non sans conflits ni contradictions, de la mise en place de la grille indiciaire, elle-même promulguée peu avant l'adoption d'un nouveau Code des pensions qui parachevait un édifice intégrateur. Il fondait désormais la pension civile non pas sur la dernière rémunération perçue, mais sur le traitement indiciaire correspondant aux grade, classe, échelon et emploi effectivement détenus dans les six derniers mois d'activité. Ce principe était resté inchangé lors de l'actualisation du Code des pensions civiles et militaires de 1964.

On s'attachera enfin, autrement que par un paragraphe annexe ou quelques notes infrapaginales, à la situation des agents des collectivités locales (jusqu'en 1982 : les départements et les communes) et aux agents du secteur hospitalier public (et des secteurs assimilés). La question sera essentiellement présentée par référence aux « communaux », plus nombreux et qui ont servi de modèle. Mais alors même que leur intégration dans la Fonction publique était refusée, l'État organisait la création d'un régime de retraite progressivement uniifié, généralisé et finalement aligné sur celui des agents de l'État, de même qu'il déterminait leur « statut général » spécifique. La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL<sup>116</sup>) fera l'objet de la même approche : avant ou après l'intégration des agents territoriaux et hospitaliers dans la Fonction publique (1983), elle a fonctionné de la même manière et ses évolutions n'ont été que la transposition de celles qui ont touché le régime des pensions civiles de l'État.

---

[116] Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Depuis l'origine, elle est dotée d'un conseil d'administration où sont représentés les « tributaires », mais sa direction est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. Elle est régie par voie règlementaire (décrets).

## [2.1]

# La double antériorité du Code des pensions civiles

Sans remonter aux dispositifs de la fin du XVIII<sup>e</sup> ou du début du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>117</sup>, le premier régime des retraites budgétisant les pensions des fonctionnaires civils de l’État a été institué par la loi du 9 juin 1853, antérieure à la fois au statut général des fonctionnaires (1946), mais aussi aux premiers dispositifs généralisés et obligatoires d’assurances sociales des salariés.

Évoquant les pressions qui commencent à se manifester au XIX<sup>e</sup> siècle (des républicains les plus « avancés » aux catholiques « sociaux »), Bruno Dumons et Gilles Pollet évoquent les initiatives antérieures à la loi de 1910 (et même celle de 1905 sur l’assistance aux vieillards et aux indigents), mais en soulignent les limites<sup>118</sup> :

Les gouvernants eux-mêmes ne restent pas inactifs. Ils ne sont pas insensibles à la question de la vieillesse et de la précarisation ouvrière et tentent à travers plusieurs initiatives d’apporter des réponses qui restent toutefois compatibles avec leurs conceptions libérales. C’est bien comme cela que l’on doit comprendre les deux initiatives majeures des années 1850, l’une sous la Deuxième République avec la création d’une Caisse Nationale de Retraites (1850), l’autre au temps du Second Empire qui accorde un statut de faveur pour les sociétés de secours mutuels (1852).

La Caisse nationale de retraites devient en 1886 « Caisse nationale de retraites pour la vieillesse » (CNRV), qui reste gérée par la Caisse des dépôts, mais continue à fonctionner sur la base du volontariat et de la capitalisation. Le rôle des sociétés de secours mutuels est prolongé, sous la III<sup>e</sup> République, par la Mutualité qui le poursuivra jusqu’à l’instauration de la sécurité sociale en 1945<sup>119</sup>. Mais si l’on veut prendre pour point de départ, la loi sur les assurances sociales du 5 avril 1928 modifiée par la loi du 30 avril 1930<sup>120</sup>, ou même, de manière très optimiste, les « retraites ouvrières et paysannes » instituées en 1910, on n’a pas d’exemple antérieur, à l’échelle nationale, au régime généralisé mis en place pour les fonctionnaires de l’État, un État dont on se méfiait des tendances confiscatoires et dont on souhaitait voir le périmètre réduit au minimum<sup>121</sup>.

---

[117] Je renvoie à cette incontournable synthèse de Guy Thuillier qui évoque notamment la genèse de la loi du 9 juin 1853 : G. Thuillier, *Les pensions de retraite des fonctionnaires au XIX<sup>e</sup> siècle*. Voir aussi Françoise Le Coz. « La législation française sur les retraites : quelques jalons dans Gallica », Gallica, le blog, 17 mai 2011. <http://blog.bnf.fr/gallica/index.php/2011/05/17/2891/>.

[118] Bruno Dumons et Gilles Pollet. « Aux origines du système français de retraite. La construction d’une solution politique au problème de la vieillesse ouvrière au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles ».

[119] Voir par exemple : D. Simon, « les assurances sociales et les mutualistes (1920-1932) ». Sur la première Caisse de retraites pour la vieillesse (1850), Jean-Marie Thiveaud relève les effets d’aubaine qui ont conduit le Second Empire à modifier le dispositif. Celui-ci, moins avantageux, a été assoupli avec une ouverture pragmatique aux sociétés de secours mutuel. La Caisse, rebaptisée CNRV en 1886, continuera à être présente parallèlement ou concurremment avec les retraites ouvrières et paysannes de 1910. Voir : Jean-Marie Thiveaud, « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 ».

[120] *Texte officiel et complet de la loi sur les assurances sociales. Loi du 5 avril 1928, modifiée par la loi du 30 avril 1930*, Étienne Chiron éd. [Gallica], 1930.

[121] Comme avec la loi sur l’assistance de 1905 (« Loi du 14 juillet 1905 « relative à l’assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources »). L’écart temporel est réduit avec la loi de 1910 sur les retraites et explique peut-être aussi la modestie du projet.

Il ne faut pas se méprendre sur le renvoi à la capitalisation qui s'inscrit dans une logique d'épargne largement mise en avant tout au long du XIXe siècle, comme le précise Marie-Thérèse Join-Lambert<sup>122</sup> :

En léguant au XIXe siècle sa conception individualiste des relations sociales, la Révolution française avait fait de la prévoyance individuelle le principal moyen de se préserver de l'insécurité. [...] L'échec de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, instituée en 1850 après trois années de débats à la Chambre des députés, illustre ces insuffisances. N'instaurant aucune obligation d'affiliation, la loi créant cette caisse prévoyait une garantie de l'État sur les fonds déposés par les épargnants. Mais celle-ci ne pouvait constituer une incitation suffisante, dès lors que les ressources des ouvriers ne permettaient aucune épargne volontaire. La caisse ne rencontra donc qu'un succès très limité, comme la plupart des dispositifs mis en place à cette époque, qui reposaient sur le principe de la « liberté subсидiée », c'est-à-dire l'encouragement apporté à la prévoyance volontaire par le moyen de subventions.

On verra plus loin que cette approche irriguait aussi les organisations de fonctionnaires au tournant du XXe siècle. Mais la réalité concernant les retraites des fonctionnaires fut différente à partir de l'instauration d'un régime unifié pour l'État par la loi du 9 juin 1853 : ce fut celle de la budgétisation des pensions.

### 2.1.1. Quand la loi du 9 juin 1853 posait des principes fondamentaux

Si le premier statut général « républicain » des fonctionnaires, alors circonscrit à l'État, remonte de la loi Thorez du 26 octobre 1946<sup>123</sup>, le premier Code des pensions civiles découle de la loi du 9 juin 1853 qui est venue unifier des régimes propres à chaque administration, après l'échec d'une première tentative inappliquée pendant la Révolution française (loi du 22 août 1790<sup>124</sup>). Sous l'Ancien Régime, des initiatives étaient parfois anciennes. Le premier régime de retraite institué en France était la Caisse des invalides de la Marine créée par Colbert (édit du 22 septembre 1673). S'agissant de ce qui peut ressembler, de près ou de loin, aux fonctionnaires, on ne saurait oublier la création, en 1762, du régime des pensions des employés des fermes générales, autrement dit le service public, même privatisé, des impôts<sup>125</sup>. Mais, pour les agents de l'État, aucun dispositif global ne fut créé avant 1853.

---

[122] Join-Lambert M. —T. (dir.), *Politiques sociales*.

[123] Loi 46-2294 du 19 octobre 1946 «relative au statut général des fonctionnaires» («statut Thorez»), *Gallica*, JORF du 20/10/1946. Il ne s'appliquait qu'aux agents titulaires de l'État. Depuis la loi Le Pors du 13 juillet 1983 sont fonctionnaires *stricto sensu* les agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics de santé exerçant à titre permanent et titularisés dans un grade d'un corps ou cadre d'emploi de la Fonction publique. La loi de 1983 mentionne les «fonctionnaires parlementaires» pour les exclure de son champ et renvoyer la définition de leur régime d'activité et de retraite au bureau des assemblées. Elle exclut de même de son champ d'application les magistrats de l'ordre judiciaire dont le statut général spécifique relève d'une loi organique, même s'ils sont tributaires du Code des pensions. Il en va de même pour les militaires. Ne sont fonctionnaires ni les agents contractuels de ces trois versants, ni moins encore, par une assimilation hâtive et juridiquement infondée, les personnels des sociétés nationalisées à statut (SNCF, RATP, EDF...). Sur ce dernier point, voir l'annexe : «Approche des organisations historiquement liées à la CGT», p.183 .

[124] L'appellation, comme pour d'autres textes de nature législative adoptés pendant la période révolutionnaire, est celle de « décret de l'Assemblée nationale » (Constituante).

[125] Sur la genèse du Code des pensions de 1853, voir G. Thuillier, *Les pensions de retraite des fonctionnaires au XIXe siècle*, op. cit. On renverra également à cette page de références sur le site Gallica : <http://blog.bnf.fr/gallica/index.php/2011/05/17/2891/>.

La naissance du Code des pensions de 1853<sup>126</sup> n'est d'ailleurs pas allée de soi, bien que ce fût alors la période de « l'Empire autoritaire »<sup>127</sup>. Le nouveau dispositif a substitué aux caisses autonomes qui existaient dans les différents ministères un régime unique, assorti d'une retenue de 5 % sur les traitements. Il n'y a pas eu, comme certains le souhaitaient (ou l'ont souhaité par la suite) de « caisse générale de retraite », mais une budgétisation des pensions... Au passage, le ministère des Finances a récupéré pour le Trésor public les actifs des différentes caisses préexistantes. La loi du 9 juin 1853 (souvent nommée « Code des pensions ») couvrait également, et par exception, les instituteurs publics ou professeurs des collèges communaux ou départementaux rémunérés par les communes ou les départements<sup>128</sup>. Il est vrai que la définition de « fonctionnaire » restait vague. L'exposé des motifs parlait d'« employés » et les statuts étaient loin d'être unifiés<sup>129</sup>, comme un arrêt du Conseil d'État mentionnant que les employés des préfectures étaient « à la main » des préfets et d'eux seuls<sup>130</sup>.

L'exposé des motifs évoquait surtout en ces termes les préoccupations des agents dont les dispositifs pouvaient privilégier une sortie en capital plutôt qu'en rente, pour reprendre les formulations de l'époque<sup>131</sup> :

---

[126] R. Dreste de la Chavanne, « *Code des pensions civiles contenant la loi du 9 juin 1853, le décret du 9 novembre suivant et tous les règlements antérieurs* (7e éd., 1876) », Gallica.bnf.fr.

[127] Même élus comme candidats officiels, note l'historien Alain Plessis, « dès le début, les députés, même les plus dociles, n'ont jamais été les “reptiles” fustigés par Montalembert ou les “domestiques” raillés par Hugo. [...] Ne sont-ils pas en majorité des notables, conscients de leur importance et indépendants du pouvoir par leur situation personnelle ? » (Alain Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés. 1852-1871, « Nouvelle histoire de la France contemporaine »*, Points Histoire, Seuil éd., 1979, p. 58).

[128] Avant même leur fonctionnarisation par la loi Goblet de 1886, dans le prolongement des lois Ferry de 1881-1882, l'État avait, dès la loi Guizot de 1832, encadré le recrutement, la rémunération... et l'exercice des fonctions d'« instituteur communal », dont les nominations étaient prononcées par les préfets depuis 1852 (ce qui durera formellement jusqu'à la Libération). C'est ce qui explique que, jusqu'à la création du corps des professeurs des écoles en 1990, les instituteurs devaient faire signer leur « procès-verbal d'installation » par les maires et non l'inspecteur de l'Éducation nationale de circonscription : jusqu'à la loi municipale de 1884, à de courtes exceptions près depuis la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), les maires étaient nommés par l'État ou le préfet, possiblement hors du conseil municipal. Ils ont d'ailleurs conservé cette double casquette d'exécutif des délibérations du Conseil municipal, mais aussi de représentant de l'État dans la commune jouissant de compétences propres.

[129] Ainsi l'article 9 de la loi de 1853 prévoit-il la prise en compte, sous réserve qu'ils aient exercé ensuite « douze ans dans la partie sédentaire et [ou, en fait] de dix ans dans la partie active» des fonctionnaires ayant été employés des préfectures et sous-préfectures, non nommés par l'État, mais « agents » des préfets ou sous-préfets rémunérés sur des « fonds d'abonnement ». Sur ce cas particulier, voir Rodolphe Dreste de la Chavanne : *Code des pensions civiles contenant la loi du 9 juin 1853, le décret du 9 novembre suivant et tous les règlements antérieurs*. Comme le précise Pierre Karila-Cohen, *les préfets et les sous-préfets percevaient en plus de leurs salaires (sic) des sommes, que l'on appelle fonds d'abonnement, qui servaient à payer les employés de la préfecture et tout un ensemble de frais de fonctionnement, du chauffage à l'impression d'affiches* (« Maupas, ou le métier de préfet : réflexion sur le fonds 607AP », *Histoire, économie & société*, vol. 34e année, n° 2, 2015, p. 42-54).

[130] Un archiviste départemental contestait l'annulation de son élection comme conseiller municipal en arguant, justement, que ses règles de nomination et révocation différaient totalement des employés de préfecture, inéligibles. Voir : « Un archiviste départemental peut être conseiller municipal », *Bibliothèque de l'École des chartes*, 1894, tome 55. p. 557-558.

URL : [https://www.persee.fr/doc/bec\\_0373-6237\\_1894\\_num\\_55\\_1\\_462783](https://www.persee.fr/doc/bec_0373-6237_1894_num_55_1_462783).

[131] J.-B. Duvergier. *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État. Année 1853*, p. 193. Le passage en gras est souligné par moi. Duvergier précise en note (s.v. *existence*) : « Ce sont ces considérations qui ont décidé le législateur à substituer, par la loi du 15 mars 1850 [loi Falloux], une caisse de retraite à la caisse d'épargne, que la loi du 28 juin 1833 [loi Guizot] avait instituée en faveur des instituteurs primaires. »

Ils comprenaient que la caisse d'épargne ne leur assurait, à la fin de leur carrière, qu'un capital insuffisant, et que ce capital une fois dépensé ne leur laissait plus que la misère en perspective. **On retombait ainsi dans cette situation qu'on a jugée contraire à l'intérêt et à la dignité de l'État**, celle d'anciens serviteurs réduits, dans leurs vieux jours, à manquer du nécessaire à leur existence.

Cette notion de « dignité » recoupe celle de « dignité de la fonction » qu'évoque l'article L1 du Code des pensions civiles et militaires de 1964. Mais le fonctionnement envisagé restait tontinier<sup>132</sup> : le financement était supposé acquis par capitalisation des retenues sur traitement et des contributions de l'État, en faisant bénéficier des versements opérés sur les fonctionnaires destitués, révoqués, démissionnaires ou décédés avant d'accéder à la retraite.

Alors même que le Corps législatif était peuplé de « candidats officiels » et enserré par une Constitution bien plus contraignante pour le Parlement que celle de la Ve République, il s'est trouvé 75 votants sur 228 pour voter contre le texte. Le cas était exceptionnel, et même inattendu dans la phase « autoritaire » du Second Empire, un an et demi seulement après le coup d'État du Deux-Décembre<sup>133</sup>. Pourtant, les conditions d'octroi de la pension étaient particulièrement rigoureuses. Dans sa magistrale étude sur les instituteurs de Seine-et-Oise en 1900, René Crozet le rappelle<sup>134</sup> :

D'après un arrêt du Conseil d'État de 1889, le droit absolu à pension n'existe pas. Il n'y a qu'une aptitude à en bénéficier lorsque sont remplies les conditions fixées par la loi du 9 juin 1853. En particulier, les admissions à la retraite ne peuvent être prononcées que dans la limite d'extinction des retraites existantes ou des crédits ouverts au budget de l'État.

La loi de 1853 allait connaître une longévité exceptionnelle : quatre-vingt-onze ans sans modifications, les différents projets de réforme ayant échoué au Parlement, souvent parfois même, comme le projet du ministre Rovier de 1891, sans jamais venir en discussion comme le relevait Guy Thuillier<sup>135</sup>. Celui-ci rappelle pourtant les principes clairement énoncés dans son exposé des motifs, qu'on peut considérer comme fondateurs de l'approche juridico-établi-que des pensions civiles pour les périodes suivantes<sup>136</sup> :

*Troisième principe* : l'État peut imposer aux fonctionnaires les règles nécessaires : le principe des retraites « n'impose à l'État que les obligations qu'il juge

---

[132] Le principe de la tontine est celui d'un versement régulier de tous les participants, le survivant empochant la mise. Sur la logique tontinière des premiers systèmes de retraites, voir Jean-Marie Thiveaud: « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 ». Thiveaud mentionne l'abandon du principe de la tontine de 1861 (*ibid.*, p. 24).

[133] Voir le site dossier historique sur le site du Sénat : « Loi de 1853 sur les retraites des fonctionnaires - Sénat ». URL : <https://www.senat.fr/evenement/archives/D32/1853.html>. Le projet avait même reçu un avis défavorable du Conseil d'État que Guy Thuillier reproduit en annexe de son ouvrage, *op. cit.*, p. 263-276.

[134] René Crozet, *Les instituteurs de Seine-et-Oise vers 1900*, Saint-Ouen-l'Aumône, Musée départemental de l'éducation (Val-d'Oise) éd., 1991, p. 489. Il cite une étude de l'instituteur Piprot, rapporteur d'une étude sur les retraites publiée dans le bulletin de l'Amicale des instituteurs de Seine-et-Oise (qui correspond aux actuels départements de l'Essonne et du Val-d'Oise) en janvier 1901 La double condition des soixante ans d'âge et des trente ans de service ne suffit pas : pour obtenir sa retraite, il faut qu'une pension, dont le nombre est inscrit au budget, se « libère », même si, comme le relève Guy Thuillier, certaines administrations finissent par utiliser des stratagèmes pour libérer des « places d'avancement » (retraites proportionnelles, indemnités d'inactivité).

[135] Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 139.

[136] Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 101. On trouvera également cet exposé des motifs sur Gallica chez J.-B. Duvergier. « Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État. Année 1853/J. B. Duvergier », Gallica, 1853. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54938627>.

convenable de contracter, dans la mesure et sous les conditions qu'il a lui-même stipulées. La pension constitue un véritable supplément de traitement, ou plutôt une continuation de traitement qui se divise en traitement d'activité et en autre traitement appelé pension, lorsque l'activité a cessé<sup>137</sup>. De même que l'État a le droit de régler les traitements, il reste le maître de régler les pensions et de déterminer les conditions auxquelles elles peuvent être obtenues ». Il n'y a pas un contrat passé entre l'État et les fonctionnaires, l'État, qui a seul en charge les pensions, peut imposer sa volonté — tout comme pour les traitements. [...] On ne pouvait mieux nier les *droits acquis* des fonctionnaires en activité, et on conçoit les plaintes contre le caractère rétroactif de ces mesures d'économie<sup>138</sup>.

C'est un principe constant du droit public que l'État, garant de l'intérêt général, ne peut le mettre en balance avec l'intérêt particulier (y compris collectif) de ses agents. C'est ainsi que, contrairement au secteur privé, un accord signé par l'employeur n'est pas juridiquement opposable et son non-respect ne peut vicier juridiquement des textes règlementaires ou *a fortiori* législatifs<sup>139</sup>. En l'occurrence, le rapport social est politique et social, ou social et politique, pas juridique : le droit vient sanctionner (au sens de traduire dans un acte juridique) l'approche d'un problème par les pouvoirs publics ou le résultat d'une discussion ou d'une négociation qu'ils conduisent. Cette seconde approche était impensable en 1853.

Il reste la première : celle d'une puissance publique tentée de conjuguer effort de remise en ordre et d'affirmation d'une cohérence, d'une part, et justice sociale, d'autre part. En la matière, Napoléon III semble s'être fortement impliqué, sans éteindre les oppositions. Il n'en reste pas moins que la loi, *mal votée* selon les canons du moment (ceux du Deux-Décembre évidemment), a été adoptée et appliquée. Les effectifs concernés étaient sans comparaison avec la situation actuelle, mais, comme le relève Guy Thuillier<sup>140</sup>, on opérait un changement significatif pour l'époque :

On généralise l'application du système à tous les fonctionnaires et employés directement rétribués par l'État. Les caisses de retraite concernaient 74 000 fonctionnaires ; or 80 000 nouveaux fonctionnaires vont entrer dans le système des retraites, et il s'agit le plus souvent des « fonctionnaires les plus mal rétribués, ceux à qui il est matériellement impossible de réaliser aucune épargne pour leur vieillesse ».

Et l'auteur, se fondant sur l'exposé des motifs, précise que la pension moyenne des tributaires des anciennes caisses se monte à 1 570 francs, quand pour les 80 000 nouveaux, elle

---

[137] Sur la formulation de « traitement continué » pour désigner la pension, voir plus bas, par exemple, ce qu'écrivit le juriste Gaston Jèze (note292, p. 93)

[138] Mesures d'économie par rapport au dispositif antérieurement existant, tout comme la « rétroactivité » correspond au changement de règle qui influe sur le calcul des droits ouverts dès lors que la pension n'a pas été concédée.

[139] Le fait que la loi Woerth du 5 juillet 2010 (loi 2010-751 « relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la Fonction publique » <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2010/7/5/2010-751/jo/texte>) ait introduit la notion d'accord valide dans la Fonction publique (sur le modèle de celle de 2008 pour le secteur privé) ne rend pas, contrairement au secteur privé, un accord opposable, y compris pour contester les mesures prises pour son application. Un accord reste fondamentalement un acte politique que la puissance publique peut souverainement remettre en cause, y compris en raison du contexte économique et financier. La jurisprudence du Conseil d'État est constante. Seul l'accord, sans autre conséquence, peut être contesté si les formalités requises (représentativité globale des signataires) ne sont pas remplies. En d'autres termes, il n'a d'autres fonctions qu'une solennisation du dialogue social — ce qui n'est déjà pas négligeable, mais demeure limité.

[140] Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 102.

s'élèvera seulement à 715 francs Parmi eux, 43 000 instituteurs primaires publics, rétribués par les communes (outre les frais d'écolage existant encore pour les familles). La loi Falloux de 1850 avait prévu pour eux une caisse de retraite<sup>141</sup>. Dans ce qui était une manière de politique publique avant l'heure, plus de trente ans avant qu'ils ne devinssent fonctionnaires de l'État, le Second Empire se préoccupait de la situation matérielle des instituteurs... tout autant que de les surveiller<sup>142</sup>.

Pourtant, le débat sur les retraites n'est pas clos en 1853, tant s'en faut. Et, note Guy Thuillier<sup>143</sup> :

[il] reprend de façon très vive après la défaite de 1870.

Des projets sont même déposés au Parlement en 1877 (Léon Say) et Rouvier (1891), qui n'aboutiront pas : le premier, voté en 1879 au Sénat, fut bloqué à la Chambre des députés ; le second n'entra même pas en discussion. Ce fut aussi, plus tardivement, le sort du projet Caillaux (1901) qui projetait de créer une « Caisse des pensions civiles » fonctionnant sur la base de la capitalisation collective<sup>144</sup>. Nous étions en des époques où le Parlement avait la maîtrise de son ordre du jour.

En 1901, toujours, le radical « solidariste » Léon Bourgeois, n'hésitait pas à écrire, en affirmant — déjà — vouloir fusionner les retraites des fonctionnaires avec celles des vieux travailleurs<sup>145</sup> :

L'accroissement des pensions civiles des fonctionnaires appelle une réforme profonde ; il n'y a pas de raison pour que, dans le système général de retraites des travailleurs, l'État fasse une situation privilégiée à ceux qui trouvent déjà, à son service, une sécurité de carrière que les employés du commerce et de l'industrie ne connaissent pas.

---

[141] Antérieurement, la « loi sur l'enseignement primaire du 28 juin 1833 (loi Guizot) » avait prévu une caisse d'épargne pour les « instituteurs communaux ». Art. 15 de la loi Guizot : « Il sera établi dans chaque département une caisse d'épargne et de prévoyance en faveur des instituteurs primaires communaux. » Art. 39 de la « loi relative à l'enseignement du 15 mars 1850 (loi Falloux) » : « Une caisse de retraite sera substituée par un règlement d'administration publique aux caisses d'épargne des instituteurs. »

[142] Si la loi Falloux avait organisé le contrôle de l'enseignement par l'Église, le Second Empire avait réaffirmé le contrôle de l'État en donnant un grand pouvoir aux préfets. Dès le décret organique du 9 mars 1852, la nomination des instituteurs devait être formellement effectuée par les « recteurs » départementaux, appellation des futurs « inspecteurs d'académie ». La loi Fortoul du 14 juin 1854 (voir aussi ici) donnait un rôle majeur au préfet, qui nommait et révoquait « sur proposition de l'inspecteur d'académie », dispositif éminemment politique qui demeurera inchangé jusqu'à la Libération. Même après la fonctionnarisation des instituteurs publics (de la loi Goblet de 1886 au budget de 1889), la IIIe République s'accommoda fort bien de cette situation.

[143] Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 114. Voir l'analyse des critiques formulées dans cette période (p. 114-123). Sous l'Ordre moral, voir l'analyse du projet de Courcy de substitution au régime des retraites d'une « caisse nationale de prévoyance » fonctionnant sur le principe de la capitalisation, avec sortie en capital plutôt qu'en rente viagère (p. 123-133). L'avis du Conseil d'État de 1876 préconisait la gestion d'une telle caisse par la Caisse des dépôts et consignations (« l'État ne peut confier à des sociétés privées l'épargne des fonctionnaires et ses propres subventions »). — Le Conseil d'État était alors régi par les dispositions de la loi du 24 mai 1872, adopté par l'Assemblée nationale à majorité conservatrice qui siégeait à Versailles. Voir ce texte sur Wikimedia Commons.

[144] Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 141.

[145] Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 142. Mais le très modeste système par capitalisation des retraites ouvrières et paysannes ne fut adopté qu'en 1910 et ne résista pas à la dévalorisation en termes réels des rentes qu'on connaît pendant et après la Première Guerre mondiale. Sur Léon Bourgeois, voir cette page sur fr.Wikipedia : [https://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9on\\_Bourgeois](https://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9on_Bourgeois).

La critique ne venait pas d'un conservateur libéral comme Say ou d'un opportuniste comme Rouvier : Bourgeois était radical (ou radical-socialiste, comme on le dira un peu plus tard), promoteur du « solidarisme » et grand défenseur de la Mutualité, et même fut le premier président du Conseil d'un Gouvernement radical homogène (1885-1896). C'est sous une plume républicaine *de gauche* (à une époque où Jaurès était classé à l'extrême gauche) qu'était énoncée la critique d'un « privilège » des fonctionnaires.

La situation était pourtant très imparfaite, voire désordonnée<sup>146</sup>. Les protestations des fonctionnaires sur les insuffisances de leur système de retraite se sont exprimées notamment à partir de la loi de 1901 sur les associations qui leur permit de s'organiser collectivement malgré l'interdiction à leur encontre du droit syndical<sup>147</sup>. Mais elles ne furent pas marquantes avant 1914. L'expression de réclamations collectives qui se sont fait jour dans les années 1880-1900 concernait surtout la situation matérielle des fonctionnaires actifs et leur refus d'un système de gestion qui restait fondé sur l'arbitraire<sup>148</sup>.

Guy Thuillier relève encore que :

les syndicats de fonctionnaires craignaient, non sans raison, un système de capitalisation, mais les retraites n'étaient pas un problème urgent à leurs yeux<sup>149</sup>.

... avant de conclure<sup>150</sup> :

[...] dans la mesure où la loi de 1853 favorisait les petits fonctionnaires et paraissait par là « démocratique », il était impossible d'y toucher. Réclamer la révision de la loi de 1853, c'était aller contre l'esprit du temps. Personne n'avait intérêt à heurter de front les intérêts matériels des petits fonctionnaires — ce qui explique l'échec d'un Léon Say, d'un Rouvier, d'un Caillaux.

De fait, les hésitations doctrinaires (et le poids électoral des fonctionnaires, au moment où les ouvriers s'éloignaient des partis républicains au profit du mouvement socialiste émergent) expliquent sans doute davantage que le système était jugé critiquable ou contestable, mais sans qu'une solution de rechange ne se dessinât. Aussi bien les Gouvernements successifs, qu'avaient échaudés les enterrements parlementaires des projets déposés entre 1879 et 1901, choisirent d'en rester au *statu quo*, quitte à devoir prendre des mesures correctrices en attendant un retour qu'on pensait imminent à une stabilité des prix pourtant aussi morte, avec la Grande Guerre, que la solidité du franc-or ou les promesses des emprunts russes.

---

[146] Voir Guy Thuillier, *op. cit.* p. 150-154.

[147] Le refus du droit syndical des fonctionnaires avait été exprimé par la circulaire Eugène Spuller de 1887 alors que quelques instituteurs revendiquaient le bénéfice de la loi Waldeck-Rousseau de 1884 sur les syndicats. Clemenceau fit révoquer l'instituteur syndicaliste Marius Nègre en 1907 (voir sa notice dans le Dictionnaire Maitron). On connaît parfois des tolérances avant 1914, surtout après la Première Guerre mondiale, et notamment à partir du Cartel des gauches de 1924, mais toujours avec des remises en cause et des répressions suivant les bascules politiques.

[148] Voir sur ce point Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Les syndicats des Fonctions publiques au XXe siècle*, p. 26 — 28.

[149] Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 137, note 3. Pour la période considérée, essentiellement avant 1914, « organisations » eût été sans doute préférable, tant les associations professionnelles, même d'esprit syndical, étaient dominantes. Il est permis d'être plus prudent que lui sur la crainte *par principe* de la capitalisation à cette époque-là (voir plus bas, p.60, la position de la Fédération générale des fonctionnaires en 1906).

[150] Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 180.

Il faut d'ailleurs rappeler que, dans la seconde moitié du XIXe siècle, les fonctionnaires ne sont pas les seuls à bénéficier d'une pension de retraite. Mais, si l'on met de côté le régime des marins qui remonte à 1673, les dispositifs qui se mettent en place (Caisse de retraite sous la garantie de l'État en 1848 ; mutuellisme...) relèvent de l'épargne individuelle, que tous sont loin de pouvoir se permettre. De fait, ils génèrent de faibles pensions par capitalisation.

#### Encadré 2. La capitalisation : pas un tabou avant 1914

En 1906, rappelle Jeanne Siwek-Pouydesseau<sup>[151]</sup>, la Fédération des fonctionnaires revendiquait une retraite par capitalisation. Cette approche était largement partagée dans ce qui était encore le siècle du franc-or. Madeleine Rebérioux avait ainsi publié un article de Jean Jaurès sur les retraites des mineurs<sup>[152]</sup> correspondant peu ou prou à la « liberté subsidiée » qu'évoquait Marie-Thérèse Join-Lambert. Madeleine Rebérioux rappelle aussi qu'on le voit l'emporter d'une courte tête lorsqu'il fait voter à une courte majorité le soutien à la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910 au congrès SFIO de Nîmes (contre l'avis de la CGT de l'époque)<sup>[153]</sup>. Il s'agit pour lui, dans son optique qu'on qualifierait aujourd'hui de « réformiste » de prendre « prendre comme point d'appui, comme point de départ, la loi votée pour obtenir mieux »<sup>[154]</sup>. À cette occasion, il combat « la fausse apparence de simplicité » résultant d'une approche « simpliste » de la répartition<sup>[155]</sup>. Mais, en l'essence, la capitalisation n'a rien à voir avec les placements en actions et obligations des entreprises. Il s'agit de placements de « bon père de famille » en rentes d'État permettant de garantir au capital placé des intérêts réguliers (dans les deux sens du terme). Jaurès, en 1886 évoque certes, dans un grand élan, la maîtrise de la classe ouvrière sur le capital, mais en des termes qui restent aussi généraux qu'utopiques. Et de cela il n'est plus question en 1910 où il évoque l'emploi des sommes pour des emprunts d'État, départementaux ou municipaux — et l'appui qu'il y voit à la municipalisation de services publics<sup>[156]</sup>.

Cette approche de la capitalisation se traduira encore dans l'entre-deux-guerres avec la loi sur les assurances sociales de 1928-1930 qui prévoit pour les salariés un régime essentiellement par capitalisation. Il est prévu qu'une fraction des cotisations finance les prestations de solidarité (dont un minimum garanti). Elle représentait 50 % des cotisations en deçà de l'âge de trente ans, mais seulement 10 % à partir de trente ans<sup>[157]</sup>. Même limitée, sinon marginale, la répartition avait donc été utilisée en matière de retraites avant 1941 pour des raisons techniques.

[151] Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Les syndicats des Fonctions publiques au XXe siècle*, p. 136.

[152] Jean Jaurès, « Les caisses de retraite et les syndicats professionnels : conseils aux travailleurs », *L'avenir du Tarn*, 21/01/1886, in : Jean Jaurès, *La classe ouvrière*, p. 20-24. L'article évoque les discussions sur l'instauration d'un régime des mineurs qui n'interviendra qu'avec la loi du 9 juin 1894. Il s'agissait d'un régime aligné sur celui de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (CNRV), fonctionnant par capitalisation et ouvrant droit à une rente ou à une sortie en capital. Réservée aux travailleurs de nationalité française, elle incluait également le risque d'invalidité, ce que ne fera pas la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

[153] Mais Michel Radelet relève qu'au Conseil national de la SFIO, en juillet 1911, 88 voix contre 52 condamnent toute cotisation « ouvrière » et la capitalisation : M. Radelet, *Mutualisme et syndicalisme*, p. 84.

[154] Ibid., « Pour la loi sur les retraites ouvrières et paysannes », p. 169.

[155] Ibid., p. 163-164.

[156] Ibid., p. 165.

[157] « Loi sur les assurances sociales du 5 avril 1928 modifiée par la loi du 30 avril 1930 » (articles 2, 3<sup>e</sup> et 14). La loi autorisait en sus des versements individuels. Au-delà de la retraite, la loi de 1928-1930 est le premier texte prévoyant l'affiliation obligatoire des salariés aux assurances sociales (sauf ceux qui gagnent au moins 15 000 F de l'époque par an en étaient exclus : on considérait alors qu'ils pouvaient relever de la prévoyance ou de l'épargne individuelle). Comme le rappelait Marie-Thérèse Join-Lambert (*Les politiques sociales*, op. cit., p. 370), elle couvrait cinq risques : « la vieillesse, la maladie, la maternité, le décès et l'invalidité ». Le risque d'accident du travail (intégré à la gestion de la CNAM à la Libération) était hors de son champ, de même que les allocations familiales dont le système fut rendu obligatoire en 1932.

Le paternalisme patronal se traduit par la création de retraites d'entreprises<sup>158</sup>, que l'État encadre par la « loi sur les garanties » de 1895. Concernant des salariés du secteur privé se créent les régimes spéciaux des mineurs (1894) et des chemins de fer<sup>159</sup> (1909), avant que ne soit votée la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, sans lendemain et qui ne remet pas en cause les régimes préexistants.

Après la guerre de 1914-1918, le mouvement s'est poursuivi, marquant une transition vers la création du régime général de sécurité sociale en 1945.

### 2.1.2. Le cheminement vers le Code des pensions de 1924

La loi du 14 avril 1924<sup>160</sup> — nommée par commodité « Code des pensions de 1924 » — s'inscrit dans un contexte profondément bouleversé par la Première Guerre mondiale sur lequel il est nécessaire de revenir pour mieux comprendre dans quel cadre il s'est inscrit, comment il révèle des mouvements profonds de la société, mais aussi d'en mesurer les illusions, inscrites dans des représentations anciennes et loin d'être alors dissipées.

La guerre a amplifié des évolutions qu'avait relevées, avec leurs limites, Antoine Prost<sup>161</sup> :

Au début du XXe siècle s'affirme un esprit nouveau. L'on considère désormais que la collectivité doit, en tant que telle, organiser des systèmes généraux de prévoyance : c'est l'une des tâches du ministère du Travail *et de la Prévoyance sociale*, créé en 1906<sup>162</sup>.

Mais, note-t-il, « les synthèses viennent tard » et, de fait, la première grande réalisation (les lois sur les assurances sociales de 1928 et 1930, celle-ci venant modifier et compléter celle-là) est postérieure. Élise Feller<sup>163</sup> relève, au lendemain de la Grande Guerre, la diversité des situations. Le pays à la fois marqué par l'ampleur des pertes humaines, mais aussi des invalidités dues au conflit<sup>164</sup>. À la fin de la guerre, il y a au moins 600 000 veuves et autant d'orphelins. On connaît la phrase de Clemenceau devant la représentation nationale lorsqu'il devient président du Conseil en novembre 1917 :

Ces Français, que nous fûmes contraints de jeter dans la bataille, **ils ont des droits sur nous.**

---

[158] Voir cette brochure d'autopromotion qui évoque les retraites d'entreprise de Schneider (Le Creusot) à partir de 1877, et ses adaptations ultérieures : Établissements Schneider, *Les établissements Schneider. Économie sociale*.

[159] Depuis le Second Empire, les lignes ont été concédées à six grands réseaux privés. En 1908, le réseau de l'Ouest, déficitaire, est nationalisé. Mais la SNCF elle-même, absorbant elle-même les réseaux préexistants, n'est créée qu'en 1937. Pour plus de détails, voir sur fr.Wikipedia: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire\\_des\\_chemins\\_de\\_fer\\_fran%C3%A7ais](https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_des_chemins_de_fer_fran%C3%A7ais).

[160] « Loi du 14 avril 1924 portant réforme du régime des pensions civiles et des pensions militaires ». On peut consulter le texte d'origine sur Gallica : « Loi du 14 avril 1924 (pensions civiles) in: "Collection complète des lois, décrets d'intérêt général, [etc.] fondée par J.-B. Duvergier et continuée par L. Bocquet, docteur en droit" ».

[161] Antoine Prost. « Jalons pour une histoire des retraites et des retraités (1914-1939) ».

[162] Dans le premier Gouvernement Clemenceau (1906-1909). Le titulaire du nouveau département ministériel est René Viviani, « socialiste indépendant ».

[163] Élise Feller. « L'entrée en politique d'un groupe d'âge: la lutte des pensionnés de l'État dans l'entre-deux-guerres et la construction d'un "modèle français" » de retraite, p. 34 —35.

[164] Pour la seule France (colonies comprises), 1,5 million de morts, 6 millions de blessés dont un grand nombre, mutilés ou grands mutilés de guerre ne pourront plus travailler. 20 % des combattants français qui avaient entre 19 et 27 ans en 1914 sont morts. On dépasse le tiers pour la génération des 19-22 ans.

La formule sera sans cesse rappelée. Or, parallèlement, l'inflation et la révolution russe ont anéanti les ressources des petits rentiers. Mais, à côté de la loi Du 31 mars 1919 sur les pensions militaires (avec des allocations pour les veuves et les orphelins)<sup>165</sup>, c'est le régime des fonctionnaires qui va d'abord être refondu comme le note encore Élise Feller<sup>166</sup>.

Les désastres de la guerre et de l'inflation entraînent une première mobilisation, et conduisent à la refonte totale du système avec la loi de 1919 sur les pensions militaires et surtout la loi de 1924 sur les pensions civiles. **Véritable « charte » pour les serviteurs de l'État, ce texte devient une référence pour les salariés dont la situation s'apparente à celle des fonctionnaires : ouvriers d'État, agents des transports publics et des établissements de santé.**

Si des mouvements commencent à s'organiser avant même la fin de la guerre, Estelle Feller note leur grande diversité. La Fédération des fonctionnaires<sup>167</sup> de Charles Laurent n'était pas absente de ce combat. Depuis 1906 — illustration de représentations ancrées dans la mythologie du franc-or —, elle revendique une retraite par capitalisation<sup>168</sup> et, à partir de 1918, pose le problème d'une refonte du régime des retraites, alors même que s'affirme progressivement son caractère syndical<sup>169</sup>, mais son bulletin, *La tribune des fonctionnaires* ne se voit rajouter la mention *et des retraités* qu'en 1931, bien après la loi sur les pensions civiles et militaires de 1924<sup>170</sup>.

Dans les années 1920, la Fédération, note Jeanne Siwek-Pouydesseau, est confrontée à deux difficultés importantes<sup>171</sup>.

— D'une part :

---

[165] Dans le Gouvernement Millerand, qui succède à celui de Clemenceau dans la période allant de janvier 1920 à septembre 1920, est institué un ministère « des Pensions, Primes et Allocations de guerre » dont le premier titulaire est André Maginot, dans plusieurs cabinets consécutifs jusqu'en 1921, qui poursuit sa carrière ministérielle jusqu'en 1924 comme « ministre de la Guerre et des Pensions ».

[166] Élise Feller, *art. cit.*

[167] La Fédération des fonctionnaires navigue à cette époque entre l'autonomie et une affiliation à la CGT de Léon Jouhaux, dans laquelle elle s'ancrera en 1927. Mais, même dans sa période « autonome », elle compte des syndicats ou fédérations confédérés. Sur une approche de l'histoire de la FDF (FGF-CGT de 1929 à 1946), voir Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Les syndicats des Fonctions publiques au XXe siècle*, en particulier p. 79-101 pour la période de l'entre-deux-guerres. On peut également se reporter, sur la genèse des organisations corporatives de fonctionnaires (associations et/ou syndicats) à la première partie du livre de témoin engagé que fut René Bidouze, *Les Fonctionnaires, sujets ou citoyens ? Le syndicalisme des origines à la scission de 1947-1948*. Sur Charles Laurent, voir sa notice dans le *Maitron* : <http://maiton-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article116358>. Se reporter également à l'annexe « Approche des organisations historiquement liées à la CGT », p. 183 et suiv.

[168] Jeanne Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 136. Sur la question du mouvement associatif sur les retraites (Antoine Prost parle de « parasyndicalisme ») et ses relations parfois complexes avec la Fédération des fonctionnaires, on se doit de recommander la lecture croisée des articles cités d'Antoine Prost et d'Élise Feller.

[169] Comme beaucoup d'organisations de fonctionnaires, alors que le droit syndical leur était refusé, elle s'est construite en utilisant la loi de 1901 sur les associations.

[170] Jeanne Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 80. Voir aussi, dans cette période de développement-fragmentation-recomposition des mouvements de retraités, Élise Feller, *art. cit.*, p. 45-52. René Bidouze, *op. cit.*, p. 111-112, n'évoque la loi sur les pensions de 1924 que rapidement, en rappelant toutefois le rôle joué par la direction de la Fédération (essentiellement, même s'il ne les nomme pas, Charles Laurent et Neumeyer) auprès des parlementaires, notamment sur la question des ouvriers d'État. La Fédération postale qui avait maintenu son indépendance par rapport à la Fédération des fonctionnaires (comme plus tard la fédération CGT des PTT vis-à-vis de l'UGFF) avait déposé son propre contre-projet autour de deux caisses séparées (civile, militaire)... qu'elle n'avait pas soutenu (*dixit* René Bidouze, *ibid.*).

[171] Voir notamment Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Les syndicats des Fonctions publiques au XXe siècle*, p. 134 — 35.

les agents en activité ne se mobilisaient pas facilement pour revendiquer en faveur des retraités et le poids des pensions devint un argument gouvernemental supplémentaire pour freiner la hausse des traitements.

— D'autre part, dans la période de l'immédiat après guerre, la Fédération des fonctionnaires était engluée dans des conflits entre ses syndicats catégoriels sur la « péréquation ». Il faut entendre alors par là, pour les actifs, les réajustements de rémunérations fixées en francs pour des catégories censées être équivalentes, la priorité d'équivalence n'étant pas la même, selon un phénomène connu, entre les catégories moins bien traitées et celles qu'elles visaient... et qui elles-mêmes regardaient au-dessus d'elles.

Pourtant, précise Jeanne Siwek-Pouydesseau<sup>172</sup> :

Les retraites osaient des problèmes encore plus cruciaux que les traitements, tant leur niveau était faible et leur régime incohérent. La Fédération des fonctionnaires joua un rôle ingrat, mais essentiel, dans la revalorisation des pensions. [...] De nombreuses associations de retraités voient aussi le jour en dehors des syndicats, avec des modes d'action comparables, journaux spécialisés et interventions parlementaires.

Charles Laurent et son adjoint Pierre Neumeyer participèrent à une commission extraparlementaire constituée en 1919. La procédure a duré du 8 juillet 1921 (dépôt initial à la Chambre des députés) jusqu'au 12 avril 1924<sup>173</sup>. La question ne portait pas seulement sur la modernisation du Code et, dans des questions qui ne se posaient pas en ces termes ou avec cette ampleur, la coordination et la prise en compte des services militaires (notamment avec la loi sur les pensions militaires de 1919), mais aussi sur la « péréquation des retraites » par rapport au traitement des actifs correspondants<sup>174</sup>.

Le projet initial (commission Doumer-Lugol), repris en 1921 était *a minima* et ne prévoyait pas, en particulier, aucune mesure d'ensemble pour les retraites liquidées. Mais un contre-projet déposé en 1922 par une cinquantaine de députés de tous bords menés par Jean Taurines<sup>175</sup>.

---

[172] Jeanne Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 136.

[173] C'est à cette date qu'a eu lieu l'approbation finale, par le Sénat et dans les mêmes termes, du texte que la Chambre avait adopté le 5 avril. La loi a été promulguée le 14 avril 1924. Le processus parlementaire était long, ce qui n'est pas surprenant à l'époque, compte tenu des navettes nécessaires entre les deux Chambres aux droits égaux. Les dates sont mentionnées dans le recueil L. Bocquet, *Collection complète des lois, décrets d'intérêt général, [etc.] fondée par J.-B. Duvergier et continuée par L. Bocquet, docteur en droit* [Gallica]. Les débats montrent que la Chambre était déterminée à inclure les ouvriers d'État des Arsenaux dans le Code. Le Gouvernement, qui souhaitait le réservier aux fonctionnaires *stricto sensu*, a négocié l'abandon de ce principe contre le vote concomitant d'une loi spécifique leur donnant un régime à peu près aligné. C'est l'origine du FSPOIE (Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État) institué formellement par une loi de 1928 et géré, depuis 1965-1967, par la Caisse des dépôts et consignations. Le régime est sous tutelle interministérielle (Budget/Affaires sociales). Voir : <https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/fspoeie>.

[174] Les pensions étant calculées sur une moyenne des traitements, une grande inégalité frappait les retraités en fonction de leur date de départ, d'autant plus que les mesures visant à corriger l'inflation pour les actifs avaient été à la fois diverses et discontinues et que les pensions elles-mêmes avaient fait l'objet d'ajustements variables. Sur l'évolution des revalorisations, voir l'article cité d'Antoine Prost qui relève (p. 272-273) trois méthodes, toutes utilisées : allocations uniformes jusqu'à un plafond (logique de minimum ne correspondant plus « ni à l'ancienne pension ni aux traitements d'activité des fonctionnaires correspondants ») ; multiplication de la pension par un coefficient fixe « souvent dégressif » ; recalculer (« péréquation ») toutes les pensions en fonction des traitements en vigueur, ce qui est alors plus complexe.

[175] Jean Taurines était un député qu'on peut classer à l'époque au centre droit ou à droite. Élise Feller précise que le président du groupe de défense des retraités à l'Assemblée (*sic*), « le très populaire député radical des

Si la loi a été votée en 1924, ce n'est pourtant pas par le Gouvernement Herriot, issu du Cartel des gauches vainqueur des élections législatives de mai. Elle a été votée sous un Gouvernement de centre droit<sup>176</sup>, à un mois des élections législatives. Élise Feller le relie aux pressions<sup>177</sup> :

C'est la Chambre « bleu horizon », où dominent les formations de droite élues en 1919, qui se trouve confrontée à ce mécontentement grandissant, et ce sont les Gouvernements de centre droit conduits par Poincaré qui devront y répondre [...]. Le vote d'une nouvelle loi sur les pensions va paraître suffisamment urgent pour que la Chambre conservatrice et le Sénat, plus radical<sup>178</sup>, unissent leurs efforts et adoptent, deux mois avant des élections législatives décisives, des mesures étonnamment modernes.

Et elle précise<sup>179</sup> :

Les débats qui s'engagent au Parlement sont si complexes et si passionnés que le Gouvernement Poincaré est mis en minorité par une Chambre [des députés] qui lui est en principe toute acquise.

Il est vrai qu'on était loin de l'automaticité du « fait majoritaire » qui marque nos actuelles institutions. Mais c'est surtout la marque de l'impact de l'intervention des différents groupements à l'aube d'un scrutin qui s'annonçait indécis. En tout état de cause, d'un simple toilettage, on était passé à une refonte législative beaucoup plus complète.

### 2.1.3. La loi du 14 avril 1924 : une transition, mais aussi un échec

Le Code des pensions de 1924 est le premier texte qui traite des pensions civiles et des pensions militaires et qui, parallèlement, ait contenu des dispositions communes, notamment en matière de réversion. Comme pour la loi de 1853, on ne saurait parler de *régime spécial* dans la mesure même où il n'existe pas de *régime général* obligatoire, dont la loi sur les assurances sociales de 1928-1930 ne fut qu'un très imparfait embryon.

Les principes de 1853 ont tous subsisté : budgétisation, conception d'un « traitement continué » (notamment avec la prise en compte de la fin de carrière), règles de remise en

---

Landes Léo Bouyssou [...] se rallie au projet Taurines », *art. cit.*, p. 41-42.

[176] Gouvernement Raymond Poincaré (III), l'ancien président de la République étant revenu à la gestion directe des affaires sous la présidence d'Alexandre Millerand.

[177] Élise Feller, *ibid.*

[178] Où le parti radical et radical-socialiste est plus dominant, contrairement à la Chambre des députés où le « Bloc national » est majoritaire depuis 1919.

[179] Élise Feller renvoie au *Journal officiel. Débats parlementaires. Chambre des députés*, 1924, p. 1609-1615. Il s'agit du n° 49 du 27/03/1924 (voir sur [Gallica](#)) ; les pages concernent la première séance du 26/03/1924. Le vote évoqué par E. Feller porte sur le renvoi en commission du texte adopté par le Sénat, plus généreux, en lieu et place du texte du Gouvernement. Celui-ci a posé la question de confiance, mais a été battu par 271 voix contre 264 (et n'a pas démissionné pour autant). La motion de renvoi émanait du député Bouyssou, président du groupe parlementaire de défense des retraités. La question est revenue à l'ordre du jour de la séance du 4 avril (JO des débats parlementaires, Chambre des députés, du 5/04/1924, p. 1795 et suiv. : voir sur [Gallica](#)) et s'est prolongée le lendemain. La commission des finances, qui avait été saisie du projet résultant de la délibération du Sénat, l'a repris à son compte, exception sur l'intégration des ouvriers d'État... pour lesquels un projet de loi, le jour même, était déposé et fut voté après la loi sur les pensions. Le vote définitif est intervenu le 5 avril à la Chambre et le 12, dans les mêmes termes, au Sénat (sous la IIIe République, les deux chambres étaient égales en droits).

cause de l'obtention ou de la jouissance de la pension<sup>180</sup>. mais leurs modalités sont revues dans un sens favorable aux fonctionnaires en activité comme aux pensionnés. Fait majeur, la retraite — jusque là concédée ou non par le ministre, même si le fonctionnaire avait atteint la limite d'âge — devient un droit<sup>181</sup>. On distingue la retraite « sur demande » ou « par limite d'âge » (pour permettre le rajeunissement des cadres)<sup>182</sup>. De même apparaît la notion de « pension proportionnelle ». En outre, l'assiette de calcul de la pension passe de la moyenne des traitements des six dernières années (Code de 1853) à trois ans. La liquidation des pensions de réversion passe à un taux de 50 % de la pension de retraite ou d'invalidité.

Cette même loi de 1924 coordonne le régime des pensions civiles et militaires dans un sens favorable aux fonctionnaires civils<sup>183</sup>. Des mesures à orientation nataliste marquée ont été incorporées au texte : bonification pour enfants pour les femmes fonctionnaires, retraite anticipée pour les mères de trois enfants et majoration des pensions pour les fonctionnaires ayant élevé trois enfants.

La loi contient également des mesures immédiates en matière de péréquation<sup>184</sup>. Compte tenu de l'ampleur de l'opération (puisque il faut, à l'époque, reprendre à la main toutes les situations individuelles), le dispositif est prévu en deux étapes : dans l'immédiat, application d'un coefficient dégressif de 3 à 2 avec une clause de sauvegarde garantissant *a minima* le montant de la pension déjà concédée. L'article 94 de la loi détaille la deuxième étape ;

Il sera procédé ensuite à la révision de [la] retraite **d'après le décompte des services établi lors de la liquidation initiale et sur la base des traitements et soldes afférents, au jour de la promulgation de la présente loi, aux grades et emplois occupés pendant les trois dernières années de la carrière.** La retraite, ainsi révisée, remplacera, si elle est supérieure, la pension affectée du coefficient prévu à l'article précédent.

Pour les grades et les emplois qui auraient été supprimés, des décrets en Conseil d'État, rendus dans les deux mois de la mise en vigueur de la présente loi, règleront, pour chaque administration, leur assimilation avec les grades et les emplois actuellement existants.

---

[180] Quelques-uns sont abordés plus bas, dans la section « Erreur : source de la référence non trouvée », p. Erreur : source de la référence non trouvée—122. C'est moi qui souligne. S'appuyant sur un article de Rivet dans le *Bulletin de la Statistique générale de la France* (oct.-déc. 1932), elle cite pour 1931 le chiffre de 930 000 à 950 000 personnes rémunérées par l'État, les départements et les communes, dont au maximum 600 000 agents de l'État.

[181] C'est à tort que Dumons et Pollet écrivent : « La législation du 30 décembre 1913 viendra unifier les règlements et assurer un véritable droit à la retraite pour tous les fonctionnaires » (B. Dumons et G. Pollet, « Aux origines du système français de retraite... », p. 23). Très technique et limite, la loi du 30/12/1913 (voir sur [Gallica](#)) ne fait référence aux limites d'âge que pour les pensions militaires (y compris pour les personnels techniques ou d'administration qui en relèvent). De là vient peut-être la confusion. S'agissant des pensions civiles, le droit du fonctionnaire à obtenir une pension d'âge et d'ancienneté n'est ouvert que par le Code de 1924 (outre la création de pensions proportionnelles d'invalidité). En revanche la loi de 1913 a assoupli les conditions de la réversion sur les veuves et intégré une série de catégories ou de services.

[182] Art. 8 et 11 de la loi. L'article 8 permet même de dispenser de la condition de limite d'âge (60 ans pour les personnels « sédentaires », 50 ans pour les personnels « actifs ») « le titulaire qui est reconnu par le ministre, après avis du médecin assermenté, hors d'état de continuer ses fonctions ».

[183] Voir par exemple les articles 12 et 13 qui incluent les services militaires dans le temps de service et permettent même, le cas échéant, l'obtention d'une allocation différentielle si la pension ou solde de réforme a été liquidée. Ces dispositions jouent aussi bien pour les fonctionnaires qui ont été mobilisés que les anciens militaires, de carrière ou non, qui, invalides de guerre ont eu accès à des emplois réservés dans les services de l'État et y ont poursuivi une carrière administrative. La guerre de 1914-1918 est passée par là.

[184] Titre VI (et final) de la loi, correspondant aux articles 92 à 95.

Cet article prévoit même le cas où, pour des raisons matérielles :

il serait impossible de retrouver ou de reconstituer les états de services des intéressés<sup>185</sup>.

Mais cette opération est une opération à un coup<sup>186</sup>. Comme il n'existe pas de système commun de référence pour les traitements et que ceux-ci sont revalorisés, le plus souvent, par des textes séparés, la lutte pour la péréquation des retraites est toujours un combat à retardement, loin d'être gagné<sup>187</sup>, ou assorti de conditions pièges.

Ainsi la péréquation des pensions prévue en 1930 s'inscrit-elle dans ce qui s'apparente à un chantage présenté comme une clause d'équilibre. Comme le note Antoine Prost<sup>188</sup> :

La loi du 16 avril 1930 prévoit une nouvelle péréquation, mais elle la subordonne à la réalisation d'économies qu'elle attend de deux sortes de mesures : des mises à la retraite plus tardives d'une part, de l'autre un nouveau classement des fonctionnaires entre les catégories actives et sédentaires (art. 111).

En application de cette loi, une circulaire Germain-Martin<sup>189</sup> du 22 juillet 1930 prescrivait de n'accorder de mises à la retraite d'office avant la limite d'âge que dans des cas graves. [...] En reculant l'âge réel de la retraite, elle évitait de payer simultanément le traitement d'un nouveau fonctionnaire et la pension de l'ancien.

Lorsqu'il analysait les trois méthodes de revalorisation des pensions (majoration fixe, coefficient multiplication, péréquation sur les traitements correspondants des actifs en fonction), Antoine Prost relevait<sup>190</sup> que :

La péréquation caractérise [...] les périodes où l'on espère retrouver la stabilité : 1924 et 1927. Elle est cependant rarement accordée en une seule fois, car les Gouvernements préfèrent échelonner dans le temps la charge financière qu'elle implique.

---

[185] Il renvoie à la section des finances du Conseil d'État le soin de déterminer dans ce cas la carrière de référence. Dans tous les cas visés par l'article 94 (reconstitution de carrière possible ou pas), la nouvelle pension n'est concédée que si elle est supérieure à la redéfinition du moment (coefficient dégressif avec clause plancher).

[186] *One shot*, pour les franglomaniaques irréductibles. Plus sérieusement, on lit parfois que la loi de 1924 avait posé le principe de la péréquation des pensions civiles et militaires qui auraient été mal appliquées. C'est une erreur : la lecture du titre VI de la loi sur les « retraites déjà concédées » (art. 92 à 95) montre que le dispositif ne visait pas autre chose qu'à un recalage « ponctuel », se substituant d'ailleurs à l'*« indemnité de cherté de vie »* instituée par une loi du 14/04/1922 (sauf règle de sauvegarde du montant le plus favorable). Il n'y aura pas de *péréquation systématisée* avant le vote de la loi du 20 septembre 1948.

[187] Voir Élise Feller, *art. cit.*, p. 48-49 pour la période allant jusqu'en 1932, avant même les décrets-lois déflationnistes Germain-Martin de 1934-1935 et la limite des mesures correctrices du Front populaire, *ibid.*, p. 49-53. Voir aussi Antoine Prost, *art. cité*, p. 274-277 ; 284.

[188] Antoine Prost, p. 273-274. En fait, il s'agit des articles 111 et 112 de la loi de finances du 16 avril 1930 (exercice 1930-1931) : « Art. 111 et 112 de la loi de finances du 16 avril 1930 », *Gallica*, 17 avril 1930. URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6541855j>. Consulté le 29 décembre 2019. L'article 111 dispose que « Le relèvement résultant de la liquidation nouvelle [des pensions] sera attribué progressivement suivant un pourcentage déterminé chaque année par la loi de finances et sans que les dépenses puissent excéder les économies admises par le recul des limites d'âge et la révision des conditions de classement dans le service actif ». En clair, la revalorisation des pensions de retraite devait être payée par les futurs retraités.

[189] Louis Germain-Martin est ministre du Budget, puis des Finances dans plusieurs Gouvernements orientés à droite entre 1930 et 1935. Il s'affirme comme un partisan de la déflation, marquée par une volonté de contraction des dépenses publiques dont les fonctionnaires et les pensionnés feront les frais, notamment par l'adoption de mesures de législation déléguée, les « décrets-lois » analogues *mutatis mutandis* à ce que sont nos contemporaines ordonnances.

[190] Antoine Prost, *ibid.* Sur les trois méthodes, voir plus haut la note<sup>174</sup>, p.61 .

La péréquation n'était pas donc perçue, y compris pour certains acteurs, comme un processus régulier, récurrent sinon permanent. Côté syndical, les PTT pistaient, pour les catégories homologues, les évolutions bénéficiant au personnel des contributions indirectes... qui elles-mêmes étaient à l'affût des instituteurs, et réciprocement. Chaque catégorie considérait devoir être considérée de manière absolue : ces conflits se sont prolongés après la Libération, selon une mécanique bien connue qui est celle de l'« échelle de perroquet ».

Avant-guerre en tout cas, la logique était bel et bien statique dans son esprit. Pour les gouvernants comme l'opinion publique de l'époque, la période allant de la Première Guerre mondiale à 1930 était marquée par l'idée prégnante d'une période d'exception due à l'ampleur du conflit mondial à laquelle devait succéder, bientôt, très vite, le retour à la stabilité du franc, comme on avait cru que l'Allemagne « paierait »<sup>191</sup>. Antoine Prost restitue ainsi cet état d'esprit<sup>192</sup> :

Les contemporains ont gardé les habitudes mentales du temps où le franc restait celui de germinal [sous le Consulat]. La stabilisation de Poincaré<sup>193</sup> a dissipé les inquiétudes nées de l'après-guerre. On calcule sans ironie la retraite que des versements capitalisés pourront procurer en 1950 ou 1960. [...]

### **Les difficultés conjoncturelles expliquent aussi le grand échec : la création d'une caisse.**

Le titre V de la loi du 14 avril 1924 (articles 85 à 91) en traitait avec détail<sup>194</sup>.

Le premier alinéa de l'article 85 disposait en effet que :

Il est créé, sous la garantie de l'État, en vue du service des pensions civiles et militaires accordées par la présente loi, **une Caisse des pensions, qui reçoit et capitalise** : d'une part, les retenues prélevées sur les traitements, les salaires et les soldes ; d'autre part, les subventions à la charge de l'État.

Le principe était celui d'une capitalisation des retenues et des subventions de l'État, mais toujours en « placements de père de famille » sous le contrôle de l'État<sup>195</sup>. La Caisse, gérée par la Caisse des dépôts et consignations ne devait assumer la gestion des ayants droit ou ayants cause qu'à compter de la promulgation de la loi. Pourtant, elle ne vit jamais le jour. Prudemment, le deuxième alinéa de l'article 85 permettait au ministre des Finances de différer jusqu'en 1928 sa mise en place. Ce n'était pas un revirement idéologique, mais un choix pragmatique permettait d'éviter une double charge au budget : verser des pensions revalorisées ; constituer le capital initial du nouveau système.

---

[191] Selon la formule célèbre de Louis-Lucien Klotz, ministre des Finances du Gouvernement Clemenceau (1917-1920).

[192] Antoine Prost, *ibid.*, p. 279.

[193] Par la dévaluation du franc de 80 % sous le Gouvernement Poincaré (1926) : on parlait du « franc à quatre sous » (soit vingt centimes).

[194] « Loi du 14 avril 1924 relative aux pensions civiles et aux pensions militaires ». Voir sur [Legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr). (Le passage en gras dans la citation est souligné par moi.)

[195] L'article 91 disposait que : « Les fonds de la caisse des pensions, provenant des retenues et des subventions correspondantes, sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations. Ils sont placés, sur la désignation de la caisse des pensions et avec l'autorisation du ministre des Finances, en rentes sur l'État, en valeurs du Trésor, ou jouissant de la garantie de l'État ». Elle devait être dirigée par un conseil de vingt-quatre membres (art. 86), dont huit hauts fonctionnaires, huit parlementaires et huit représentants des personnels en activité élus par les fonctionnaires en activité (les agents en retraite étant également éligible), mais la tutelle (ministère des Finances) conservait un droit de regard sur la gestion financière.

L'hétérodoxe répartition s'impose en raison d'une pratique plus contraignante de l'orthodoxie financière, comme Antoine Prost le résume dans cette formule<sup>196</sup> :

C'est la politique de déflation [mise en œuvre à partir de 1934] qui, paradoxalement, fait abandonner la très orthodoxe capitalisation.

## [2.2]

### 1945-1947 : régime général ou régime spécial pour les fonctionnaires ?

On le verra : passé l'euphorie de la Libération elle-même, la période ne fut pas cet âge d'or qu'on évoque parfois, y compris à l'intérieur d'un monde syndical, même si les épreuves passées permettaient à la fraternité militante de dépasser parfois les divergences d'orientation. Dans cette période particulière, marquée par la reconnaissance légale du droit syndical aux fonctionnaires, les conflits n'étaient pas absents, tant s'en faut, et la construction de la sécurité sociale, bien qu'elle constituât une avancée majeure pour les salariés, n'en préoccupait pas moins les syndicalistes de la Fonction publique, puisque celle-ci bénéficiait antérieurement, même s'il était partiel, d'un régime pouvant être plus protecteur.

Pas d'âge d'or non plus pour le syndicalisme de la Fonction publique, même en s'en tenant, comme ce sera le cas ici, à une « maison CGT » qui était encore réunifiée. Les militants, les responsables des organisations syndicales étaient loin d'être d'accord sur tout. Les clivages divers qui les ont tour à tour fracturés (d'orientation, catégoriels, de conception de l'action sociale à mettre en œuvre) se sont exprimés, à tel ou tel moment, de manière extrêmement directe et forte. Et l'on reviendra ici sur les approches particulières, sinon particulalistes, développées par les enseignants de la Fédération de l'Éducation nationale (Fédération générale de l'enseignement jusqu'en mars 1946), et en particulier par le Syndicat national des instituteurs qui représentait la grande masse des adhérents et le principal vivier des cadres militants. Dans cette période, la question de la retraite des fonctionnaires est indissociable de deux autres dossiers, eux-mêmes partiellement liés : la refonte de la Fonction publique avec un statut général qui allait donner un cadre global à l'organisation des carrières ; la mise en place de la sécurité sociale, avec une institution unique gérant les différents « risques ».

Dans une étude comme celle-ci, on est naturellement conduit à examiner l'évolution des structures à travers l'enchaînement des textes. Non moins naturellement, comme c'est l'objet central de l'approche, on finit par le considérer comme essentiel, voire exclusif. Or la réalité vécue était toute différente. Les responsables syndicaux suivaient naturellement les projets, mais le grand sujet, pour les fonctionnaires, était la question du reclassement dans un système où les rémunérations étaient encore nominales et où des décisions étaient nécessaires spécifiquement pour les modifier. Il en allait de même pour les pensions civiles déjà li-

---

[196] A. Prost, *art. cit.* p. 279.

quidées. L'examen des publications syndicales du SNI et de la FEN<sup>197</sup> montre en effet, à chaque numéro, que cette question est centrale et que c'est à son aune que tous les autres sujets ou presque sont examinés. Même les articles de Lucien Boulanger<sup>198</sup> montrent l'importance de cette préoccupation, à la fois parce que la mise en œuvre concrète des améliorations de retraite décidées par l'ordonnance du 6 janvier 1945 ont du mal à se concrétiser, notamment pour les titulaires de pensions antérieures à 1930, mais aussi parce que la « pétréquation » des pensions sur les traitements des actifs dépend naturellement de la mise en œuvre d'une refonte des rémunérations qui va se révéler plus complexe et plus conflictuelle que prévu.

Dans la période, ce n'est pas pourtant du côté des fonctionnaires que le regard doit se focaliser d'abord. Le fait majeur est la naissance d'un régime de retraite réellement généralisé pour les salariés, auquel on assigne alors un rôle de cadre pour une extension à toute la population active, s'inscrit dans la création d'une institution unique nouvelle : la sécurité sociale, que fondent deux ordonnances « Parodi » des 4 et 19 octobre 1945.

### 2.2.1. Sécurité sociale : les ordonnances de la Libération

La création de la « Sécu » n'était pas le fruit d'une génération spontanée. Pour les salariés, tout n'a pas commencé, y compris en matière de retraite, à la Libération, et l'ordonnance Parodi<sup>199</sup> du 4 octobre 1945 n'est pas arrivée *ex nihilo*. Le programme du Conseil national de la Résistance prenait en compte, justement, l'insuffisance des dispositifs précédents. Antoine Prost relève ce que l'évolution avait eu de lent, long et complexe depuis le début du XXe siècle<sup>200</sup> :

Si les principes sont nettement proclamés dès le début du XXe siècle, il faudra plusieurs dizaines d'années pour qu'ils se traduisent par des institutions complètes et cohérentes. Les synthèses viennent tard, et, malgré les progrès que représentent les lois de 1928 ou de 1930 sur les Assurances sociales, et surtout les ordonnances de 1945 qui créent la sécurité sociale, elles ne seront jamais complètes. En la matière, la législation procède de cas particulier en cas particulier. On vante l'esprit cartésien et systématique des Français : ce lieu commun est très excessif. Rien de plus empirique que la mise en place des systèmes d'assurance sociale dans la première moitié du XXe siècle. La législation s'attache au sort d'une profession, puis d'une autre, pour leur accorder des garanties qui sont autant de « priviléges » ; c'est, en quelque sorte, une législation d'Ancien Régime.

---

[197] *L'École libératrice*, bimensuelle dans la période de la Libération avant de retrouver son rythme hebdomadaire courant 1946 : *L'Enseignement public*, bulletin mensuel de la FEN.

[198] Secrétaire général de la Fédération générale des retraités, créée en 1936 en liaison organique avec la FGF-CGT, il était issu du Syndicat national des instituteurs dont il avait été l'un des responsables avant-guerre. C'est lui qui tient la rubrique « retraités » ou ce qui en tient lieu dans *L'École libératrice*. Son rôle dans la genèse du Code des pensions est par Henri Aigueperse au Bureau national du SNI du 22/09/1948 (*L'École libératrice*, no 1, 28/09/1948, p. 7).

[199] « Ordonnance 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale (ordonnance Parodi) ». L'exposé des motifs en est reproduit *in* : Join-Lambert M. —T. (dir.), *Politiques sociales*, p. 376.

[200] A. Prost, *art. cit.*, p. 263. Ceux qui ne s'inscrivaient pas dans le courant dominant et l'hypothèse des turbulences momentanée considéraient les désordres économiques comme les soubresauts avant-coureurs de l'affondrement du capitalisme, quand bien même le pays du « socialisme réel » était la Russie soviétique, rurale et arriérée, alors qu'on se serait attendu, avant 1914, à ce que le ton fût donné par l'Allemagne, dont le prolétariat, fortement organisé, disposait d'organisations puissantes.

À la Libération, le Gouvernement provisoire a commencé par mettre en œuvre des mesures qui ne l'étaient pas moins, qu'il s'agisse des traitements des fonctionnaires de l'État ou des pensions des retraités<sup>201</sup>. Il fallait bien gérer l'existant en attendant des réformes de fond. Il faut mesurer d'où l'on partait alors. Comme le relève Marie-Thérèse Join-Lambert<sup>202</sup> :

Malgré les systèmes de retraite mis en place dans certains secteurs au cours du XIXe siècle et au début du XXe siècle, la situation des personnes âgées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale était pratiquement synonyme de pauvreté : soit elles ne disposaient d'aucune source de revenus (sur 4 500 000 personnes âgées de 65 ans et plus, environ 1 700 000 pouvaient bénéficier d'une pension), soit leur « pension » s'était réduite à presque rien du fait des dépréciations monétaires, car les systèmes existants fonctionnaient en capitalisation et n'avaient pas résisté à l'érosion monétaire.

On constate qu'à l'époque, le choix de la répartition (comme ce fut le cas sous Vichy) fut un choix de circonstance imposé par les nécessités du temps.

#### Encadré 3. La répartition, un choix par défaut en 1945

L'exposé des motifs de l'ordonnance du 19 octobre 1945<sup>203</sup> expose très clairement les raisons pratiques qui expliquent le choix *par défaut* de la répartition, alors même que la capitalisation est présentée comme le mode vertueux, et même le mode le plus économique, d'autant plus qu'il insiste sur la distinction — qui a perduré — entre un régime d'assistance ou d'aide sociale (« allocation aux vieux travailleurs salariés »<sup>204</sup>) et un régime d'assurance sociale (« assurance vieillesse » qui reste le régime de base de la sécurité sociale et dont le *minimum garanti* obéit à d'autres règles et correspond à un niveau de ressource supérieur au régime d'aide sociale).

L'exposé des motifs (rapport au président du Gouvernement provisoire) était censé émaner du ministre de l'Économie nationale (le MRP René Plevén), du ministre du Travail et de la sécurité sociale (le gaulliste Alexandre Parodi) et du ministre de la Santé publique et de la population (fonction assumée «par intérim» par le ministre de l'Air, le communiste Charles Tillon). En voici le texte<sup>205</sup> :

##### IV. — Réorganisation de l'assurance vieillesse

*Depuis l'institution de l'allocation aux vieux travailleurs salariés par l'acte dit loi du 14 mars 1941, l'assurance sociale du risque vieillesse avait perdu toute base sérieuse. L'acte dit loi du 14 mars 1941 ne comportait d'ailleurs qu'un régime provisoire renvoyant à des textes ultérieurs le soin de définir un régime définitif. L'ordonnance du 30 décembre 1944, en distinguant nettement le financement de l'assurance sociale vieillesse et celui de l'allocation des vieux travailleurs salariés, a doté l'assurance vieillesse de bases financières saines. Encore était-il nécessaire de reconstruire un régime nouveau d'assurance vieillesse.*

*Ce régime, tel qu'il est défini par la présente ordonnance, repose sur le principe de la répartition. La situation présente ne permet pas de faire une place à la capitalisation dans le système à établir. D'autre part, les circonstances économiques ne permettront pas, pendant longtemps, de faire appel*

[201] « Ordonnance 45-14 du 6/1/45 portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'État et aménagement des pensions civiles et militaires »

[202] Join-Lambert M. —T. (dir.), *Politiques sociales*, op. cit., p. 458.

[203] « Ordonnance 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicables aux assurés des professions non agricoles (2e ordonnance Parodi) ».

[204] « Loi du 14 mars 1941 relative à l'allocation aux vieux travailleurs salariés ». Devenue « minimum vieillesse » en 1956, c'est actuellement l'ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées), l'un des minima sociaux. Voir : Hélène Chaput, Katia Julienne, et Michèle Lelièvre, « L'aide à la vieillesse pauvre : la construction du minimum vieillesse », Revue française des affaires sociales, 2007, n° 1, p. 57 —83.

[205] Accès direct à la partie de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 19 octobre 1945 concernant les retraités des salariés non agricoles sur Gallica.bnf.fr : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k96193894/f30.image>. (Les parties en gras sont soulignées par moi.)

*à ce dernier régime qui suppose, en effet, le prélèvement sur les cotisations d'une même année à la fois de la charge du service des pensions concédées et des sommes destinées à être capitalisées pour couvrir le service des pensions futures.*

*Mais il n'est pas douteux que le régime de la répartition est plus onéreux que celui de la capitalisation. Il a donc fallu, compte tenu à la fois des ressources financières procurées par les cotisations et de la situation démographique du pays, édifier un régime d'assurances donnant aux travailleurs le maximum d'avantages compatibles avec la situation présente ou prévisible.*

L'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre avait traduit une volonté d'universalité :

Le problème qui se pose alors est celui d'une redistribution du revenu national destinée à prélever sur le revenu des individus favorisés les sommes nécessaires pour compléter les ressources des travailleurs ou familles défavorisées.

Envisagée sous cet angle, la sécurité sociale appelle l'aménagement d'une vaste organisation nationale d'entraide obligatoire qui ne peut atteindre sa pleine efficacité que si elle présente un **caractère de très grande généralité à la fois quant aux personnes qu'elle englobe et quant aux risques qu'elle couvre. Le but final à atteindre est la réalisation d'un plan qui couvre l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité**<sup>206</sup>; un tel résultat ne s'obtiendra qu'au prix de longues années d'efforts persévérents, mais ce qu'il est possible de faire aujourd'hui, c'est d'organiser le cadre dans lequel se réalisera progressivement ce plan.

Même si cette volonté universaliste s'accompagnait pragmatiquement de la prise en compte de la nécessité de transitions, la mise en place du régime « général » des travailleurs salariés a pu inquiéter les fonctionnaires : les pensions de vieillesse ne pouvaient représenter alors que 40 % des dix dernières années — qui pour les salariés n'étaient pas forcément les meilleurs —, sous réserve d'une entrée en jouissance différée à 65 ans (nombre de travailleurs avaient alors commencé leur activité professionnelle à 12, 13 ou 14 ans). Ce qui est devenu un régime de base était alors le régime unique des salariés.

Un système de retraite des ingénieurs et cadres avait été créé dans l'entre-deux-guerres pour le secteur de la métallurgie, les salaires élevés étant en effet écartés de la loi sur les assurances sociales de 1928-1930. C'est l'ancêtre du régime paritaire de retraite complémentaire des cadres (Agirc), institué par la convention collective nationale du 14 mars 1947, postérieure à la mise en place de la sécurité sociale<sup>207</sup>. Quant aux « régimes spéciaux », ils n'avaient été maintenus par l'article 17 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 que « provisoirement » (*voir ci-après l'encadré 4*).

---

[206] Souligné par moi.

[207] Les retraites complémentaires des salariés n'ont commencé à se déployer progressivement — notamment dans l'industrie et à partir de l'encadrement technique, des techniciens et agents de maîtrise (ETAM) — que depuis les années 1950, avec l'unification des régimes complémentaires « salariés » non cadres en 1961 (mise en place de l'Arrco). Mais la généralisation à tous les salariés n'est intervenue qu'avec la loi Faure du 29/12/1972. Sur la création et l'évolution des régimes de retraite complémentaire, voir : J. —J. Marette, « Les retraites complémentaires du privé : à la recherche d'une double cohérence ». Sur l'état des lieux actuels (non borné à l'Arrco-Agirc), voir aussi dans la même revue : P. Laffon, « Les régimes de retraites complémentaires aujourd'hui ».

#### **Encadré 4. Les régimes spéciaux dans l'ordonnance du 4 octobre 1945**

L'ordonnance Parodi du 4 octobre 1945 instituant la sécurité sociale comprend un chapitre concernant les régimes spéciaux qui ne contient que deux articles : l'article 17 sur les régimes spéciaux ; l'article 18 sur les institutions de prévoyance.

L'article 17, que nous avons évoqué maintient « provisoirement » les régimes spéciaux, et fonde légalement l'existence d'un régime spécifique de retraite pour les fonctionnaires. Si d'embolie, le régime agricole reste spécifique, les autres — qui visaient plus spécifiquement des régimes spéciaux d'institutions publiques, d'entreprises ou de branches professionnelles relevant ou appelées à relever du secteur nationalisé — n'avaient droit qu'à un maintien « provisoire ». La même logique s'appliquait au Code des pensions de 1924, sachant que la législation pouvait être modifiée spécifiquement (et le fut) par une autre loi. On sait que ce provisoire dura...

#### **CHAPITRE IV. — RÉGIMES SPÉCIAUX**

**ARTICLE 17.** — Restent soumises au régime de leur statut actuel les professions agricoles et forestières. || *Sont provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale* les branches d'activité ou entreprises énumérées par le règlement général d'administration publique parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial. || Des décrets établiront pour chaque branche d'activité ou entreprises visées à l'alinéa précédent une organisation de sécurité sociale dotée de l'ensemble des attributions définies à l'article 1er ci-dessus. *Cette organisation peut comporter l'intervention de l'organisation générale de la sécurité sociale pour une partie des prestations.*

**ARTICLE 18.** — *Les institutions de prévoyance ou de sécurité sociale de toute nature, autres que celles visées au précédent titre et que les sociétés de secours mutuels, établies dans le cadre d'une ou de plusieurs entreprises au profit de travailleurs salariés ou assimilés, ne peuvent être maintenues ou créées qu'avec l'autorisation du ministre du Travail et de la sécurité sociale et en vue seulement d'accorder des avantages s'ajoutant à ceux qui résultent de l'organisation de la sécurité sociale.* || Le règlement général d'administration publique détermine les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de l'autorisation suivant que l'institution considérée fait ou non appel à une contribution des bénéficiaires ainsi que les règles de fonctionnement et les conditions de la liquidation de l'institution.

S'ils visaient certaines entreprises (comme la SNCF) ou certaines branches d'activité (comme les mines), cette dernière notion pouvait être d'autant plus transposable que les fonctionnaires ne relevaient pas (encore) d'un statut général impliquant une catégorisation particulière et que l'ordonnance elle-même, en toute ambiguïté, faisait référence aux « travailleurs » en général, même si elle mentionnait les salariés (non agricoles).

Du reste, l'exposé des motifs de la deuxième ordonnance Parodi (19/10/1945) énonçait bien un objectif plus global, même si dans un premier temps il s'agissait d'assurer une couverture sociale aux travailleurs salariés de l'industrie et du commerce. Citant la première ordonnance Parodi du 4 octobre 1945, elle en rappelait l'une des ambitions :

Elle tend aussi à permettre l'extension des législations de sécurité sociale, et notamment des assurances sociales, à toute la population du pays.

Qui dit « assurances sociales » ne se limite pas à l'assurance maladie. S'il n'y avait pas péril immédiat sur le Code des pensions de 1924, la menace, au moins à long terme, n'était pas à exclure, en particulier chez ceux qui avaient combattu avant-guerre les mesures Germain-Martin de 1930 dont les effets s'étaient fait longtemps sentir. Cette question allait provoquer des remous au sein de la Fédération générale des fonctionnaires et de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires de la CGT qui lui succéda.

## 2.2.2. Désaccords multiples chez les fonctionnaires

Après sept décennies d'une histoire syndicale complexe, il faut rappeler que les sigles ne recouvaient pas la même réalité qu'aujourd'hui. À la Libération, il existait deux grandes organisations confédérées de salariés : la CGT, très largement majoritaire, et la CFTC, d'où sont issues l'actuelle CFDT (appellation prise par la confédération depuis 1964) et la CFTC « maintenue ». Cette période est antérieure à la scission syndicale de 1948. On peut y ajouter la naissance, en 1945, de la Confédération générale des cadres (CGC, aujourd'hui CFE-CGC) qui reste emblématique d'un syndicalisme « catégoriel ». La Fédération générale des Fonctionnaires de la CGT, devenue Union générale des fédérations de fonctionnaires de la CGT (UGFF) en mars 1946, regroupait alors des organisations qui, en 1948, soit sont restées à la CGT de Benoît Frachon, soit ont rejoint la CGT-Force ouvrière de Jouhaux et Bothereau, soit encore sont passés à l'autonomie comme le Syndicat national des instituteurs et sa fédération, la FEN, pour préserver leur unité<sup>208</sup>.

Eu égard qu'elle a joué à l'époque dans les discussions ou négociations sur la Fonction publique comme sur la sécurité sociale, directement ou via ses organisations voire certains de ses militants, il est indispensable de s'arrêter sur la galaxie des fonctionnaires CGT de la période 1945-1948. On aurait en effet grand tort de considérer les débats internes aux fonctionnaires CGT sous le seul prisme des oppositions de tendance. Alors que la détermination de nouvelles échelles de rémunération était en jeu, les oppositions catégorielles ressortaient sur fond d'affirmation des identités professionnelles. Chacun revendiquait officiellement le respect des parités, mais liait reconnaissance symbolique et reconnaissance financière pour ses propres catégories de référence. L'illustration la plus significative fut, dans la période, l'opposition entre l'Éducation nationale (et plus spécifiquement ses syndicats enseignants) et les Finances. Quant à la Fédération postale (puis des PTT), elle préservait son particularisme en se situant hors du champ de la FGF/UGFF, tout en participant, au côté des fonctionnaires et des agents communaux, au « cartel des services publics CGT » dont l'organisation était plus lâche et le fonctionnement plus souple.

### 2.2.2.1. L'existence de la FGF-CGT contestée en interne

L'existence même de la Fédération générale des fonctionnaires était contestée à la Libération. Il y avait des raisons *de fond* : certaines de ses fédérations la considéraient comme un écran entre elles et la confédération ; des critiques, explicites ou non, portaient sur la gouvernance solitaire, voire autoritaire, du fondateur historique de la Fédération des fonctionnaires en 1909, Charles Laurent. Il y avait aussi des raisons *de fonds* : le coût pour les organisations affiliées de l'abonnement à la *Tribune des fonctionnaires*, obligatoire pour l'ensemble de leurs adhérents, qui amputait d'autant leurs propres marges financières<sup>209</sup>.

Le débat avait été ouvert avant la guerre, notamment au SNI après la création de la Fédération générale de l'enseignement (1928), devenue Fédération de l'Éducation nationale (FEN) en 1946. Mais l'interrogation d'avant-guerre fit place, après la Libération, à une contestation

---

[208] Pour plus de détails, voir l'annexe « Approche des organisations historiquement liées à la CGT », p. 183. Sur cette période, se reporter également à G. Brucy, *Histoire de la FEN*, chap. 3.

[209] Voir Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Les syndicats des Fonctions publiques au XXe siècle*, p. 172-173 et, surtout, René Bidouze, *Les fonctionnaires, sujets ou citoyens ?*, p. 325-332. Par expérience, dans les organisations ayant plusieurs niveaux d'imbrication, c'est un débat récurrent.

explicite plus aigüe. Ce fut le cas, à l'occasion du Conseil national élargi de juillet 1945 (le Conseil national regroupait ordinairement les secrétaires des sections départementales du SNI). Deux motions critiques visant la FGF y furent présentées par deux rapporteurs différents, membres du Bureau national provisoire : Marcel Valière, responsable de l'École émancipée alors associé, comme tous les courants, à la direction provisoire du syndicat ; Juliette Harzelec, militante « majoritaire »<sup>210</sup>. La motion la plus dure était celle de Marcel Valière.

Ce débat avait un soubassement idéologique plus ancien. Marcel Valière restait fidèle au principe de la Fédération d'industrie que porta longtemps l'École émancipée dans la FEN, sur le modèle de la Fédération des membres de l'enseignement laïque puis de la Fédération unitaire (CGTU) de l'enseignement dont ce courant assuma la direction jusqu'à la réunification de 1935. Les militants majoritaires tenaient à préserver les syndicats nationaux de catégorie, craignant aussi que la masse écrasante des instituteurs ne conduise les autres catégories à s'organiser ailleurs. Surtout, l'article de Juliette Harzelec et René Bonissel qui précéda ce Conseil national rappelait les difficultés à faire vivre la Fédération générale de l'enseignement en région avant-guerre.

Dans les débats et, surtout, le vote, les positionnements ne se superposaient pas forcément avec les positions de tendance, au moins chez les militants majoritaires issus du SNI d'avant la réunification de 1935 qui correspondent historiquement au courant réformiste des instituteurs. La question posée, dans l'immédiat, était bien celle du maintien ou non de la FGF comme organisation structurante dans la CGT. Les adhérents (et plus particulièrement les militants départementaux) avaient été informés préalablement des deux positions dans *L'École libératrice*<sup>211</sup>.

Le texte de Valière fut adopté à la majorité de 425 mandats contre 74 au texte, pourtant critique, de Juliette Harzelec et 181 abstentions. Le texte voté peut être considéré comme violent<sup>212</sup> :

Le CN [Conseil national] élargi, estimant que la FGF est une anomalie permanente dans la structure confédérale [...], décide en conséquence de réclamer la dissolution de la FGF au profit du Cartel des services publics et la pleine activité de la [FGE]<sup>213</sup> en tant que fédération d'industrie. Dans le cas où les propositions formulées ci-dessus ne viendraient pas en discussion au prochain congrès de la FGF ou ne seraient pas transposées dans la réalité, le Conseil national, sous réserve de

---

[210] Juliette Harzelec, professeur de cours complémentaire à Paris, était membre du bureau national à la Libération. Elle devint professeur de collège moderne en 1946 et fut intégrée dans le corps des certifiés. Lors de la scission, elle se prononça pour le passage à Force ouvrière, mais resta à la FEN.

[211] Marcel Valière, « Fédération des fonctionnaires ou Cartel des services publics », *L'École libératrice*, n° 4 du 10/11/1945. Juliette Harzelec et René Bonissel, « Fédération de l'enseignement et Fédération des fonctionnaires : ne pas démolir avant d'avoir construit », *L'École libératrice*, n° 5 du 25/11/1945 (Ce qui fut essentiellement l'hebdomadaire du SNI avait alors une parution bimensuelle en raison des pénuries de papier.)

[212] *L'École libératrice*, n°1 du 25/09/1945, p. 93. Pour le débat antérieur et les positions exprimées, d'une part par Valière (responsable du courant École émancipée), d'autre part par René Bonissel et la très respectée Marie-Louise Cavalier (dirigeants majoritaires du SNI), voir *L'École libératrice*, n° 9 du 21/01/1945, p. 70. Le SNI pèse très lourd dans la FEN, en dehors même du fait qu'il représente les deux tiers au moins des adhérents.

[213] Le texte imprimé indique ici « FGF », ce qui est contradictoire avec le reste du texte. C'est à l'évidence une coquille. Il s'agit encore de la FGE (Fédération générale de l'Enseignement) qui ne prendra la dénomination de FEN (Fédération de l'Éducation nationale) que plus tard, au congrès du lycée Louis-le-Grand (4-6 mars 1946), juste à la veille du congrès de la FGF des 7-9 mars 1946.

ratification par le congrès du SN [Syndicat national], se prononce pour que le SN et la FGE se retirent de la FGF<sup>214</sup>.

Cette opposition était pointée par Alain Le Léap, alors responsable de la Fédération des Finances, chargé de présenter le rapport sur les structures fédérales à ce qui fut le dernier congrès de la FGF et le premier de l'UGFF<sup>215</sup> :

Les premiers coups ont été portés à la Fédération générale des fonctionnaires par les syndicats de la Fédération de l'enseignement — et en particulier par le Syndicat national des instituteurs — qui menacent de quitter notre fédération si elle ne modifie pas ses structures.

Mais sur la question des structures, aucune des trois positions défendues<sup>216</sup> n'est majoritaire et l'on finit par trouver une solution de compromis acceptée à l'unanimité moins une voix<sup>217</sup>.

Jeanne Siwek-Pouydesseau donne l'estimation suivante, avec le rapport de forces entre différents secteurs<sup>218</sup>:

En 1946, l'Union générale des Fédérations de Fonctionnaires CGT avait sans doute moins de 400 000 adhérents et, l'année suivante, la Fédération de l'Éducation nationale faisait état de 180.000 cartes placées, soit la moitié environ de l'UGFF. Il y avait alors 540 000 fonctionnaires titulaires de l'État et 285 000 non titulaires, dont 234 000 enseignants et 203 000 postiers [hors UGFF].

Pour autant, Adrien Lavergne<sup>219</sup>, secrétaire général de la Fédération de l'Éducation nationale (FEN), est battu au secrétariat général de l'UGFF par Alain Le Léap, alors proche, comme lui, du courant Force ouvrière<sup>220</sup>. L'élection avait eu lieu au scrutin de liste, mais avec panchage. Les tensions entre fédérations avaient prédominé sur ce qui était alors une homogénéité d'orientation syndicale. On en eut d'autres manifestations quand une grève de la Fédé-

---

[214] Dans la notice du *Maitron* consacrée à Juliette Harzelec, Jacques Girault précise que « sa position progressa sensiblement puisque le SNI s'en remettait finalement à la décision de la Fédération générale de l'enseignement alors que le dirigeant des Amis de L'École émancipée demandait le retrait immédiat de la FGF ». Le rapport d'activité publié dans *L'École libératrice* n° 19 du 25/06/1946 (p. 189) montre en effet que le SNI a consenti des concessions, sa position n'ayant pas été majoritaire au congrès de la FGF de mars 1946. Le texte précise que le bureau avait mandaté son représentant pour fixer deux lignes rouges (abonnement facultatif à la *Tribune des fonctionnaires* et cotisation par adhérent réduite), mais avait admis la recherche d'un « terrain d'entente » sur « les autres points en litige ». Finalement, le Conseil national de printemps du SNI a admis l'adhésion du syndicat à l'UGFF malgré l'absence de « la puissante fédération postale ».

[215] R. Bidouze (*ibid.*, p. 326) évoque la position du SNI aux pages 329 et 331. Alain Le Léap n'était pas le seul responsable d'une des organisations chargé d'un rapport : Adrien Lavergne avait été chargé de présenter le rapport moral. Mais pour montrer comment les choses sont complexes, la première séance de ce congrès fut présidée par Marie-Louise Cavalier.

[216] Celle du Bureau sortant de la FGF, portée par Le Léap ; celle du Syndicat des contributions indirectes, défendue par Pruja qui jouera un rôle important dans l'élaboration du statut général ; celle du SNI. À cette période, Le Léap, comme Neumeyer ou les dirigeants de la FEN, s'inscrit plutôt dans la tendance correspondant à Force ouvrière. C'est notamment le cas d'Henri Aigueperse, mais, au sein de la conférence des Amis de Force ouvrière qui décida de quitter la CGT en décembre 1947, il s'était opposé à la scission avec Adrien Lavergne, secrétaire général de la FEN (voir en annexe la liste des notices Maitron des syndicalistes, p. 188).

[217] R. Bidouze, *ibid.*, p. 331.

[218] J. Siwek-Pouydesseau, « Les grèves de fonctionnaires sous la IVe république ». Au sein de la FEN, le seul Syndicat national des instituteurs affichait 120 000 adhérents en 1945-1946, et 124 000 en 1947-1948 (H. Aigueperse et R. Chéramy, *Un syndicat pas comme les autres: le SNI*, éd. Martinsart/Sudel, 1990), p. 284.

[219] Il est secrétaire général de la FEN (FGE entre 1944 et 1946) de 1944 à 1956.

[220] Alain Le Léap restera à la CGT après la scission et en deviendra même co-secrétaire général.

ration des Finances fit capoter un projet de reclassement des enseignants en septembre 1946<sup>221</sup>.

### 2.2.2.2. Désaccords sur l'intégration dans le régime général

La question de la sécurité sociale — et l'hypothèse d'un rattachement à celle-ci des fonctionnaires — allait de nouveau mettre aux prises la confédération CGT et certaines de ses organisations de fonctionnaires, dont la FEN. Depuis 1967, la sécurité sociale fonctionne en branches séparées (maladie-maternité-accidents du travail ; vieillesse ; familles). Mais, de 1945 aux ordonnances de 1967, il n'y avait qu'une Caisse nationale de sécurité sociale pilotant la gestion de l'ensemble des « risques ».

Si, en matière de retraite, les organisations de fonctionnaires de la CGT étaient sur la même position de maintien du régime spécial des pensions (au moins tant que le régime général n'offrirait pas le même niveau de garanties), des craintes s'étaient exprimées dans certains secteurs — et notamment à l'Éducation nationale — sur l'incorporation des fonctionnaires au régime général de la sécurité sociale. Dans les débats de l'époque, le poids des militants du PCF dans la direction de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF CGT), Jacques Pruja en particulier —, conjugué au fait qu'Ambroise Croizat était un des ministres communistes entraîna quelques passes d'armes entre les partisans d'un régime réellement universel et certaines catégories.

Jeanne Siwek-Pouydesseau le mentionne en faisant implicitement référence aux positions défendues par le SNI et la FEN<sup>222</sup> :

À la fin de 1946, une controverse opposa l'UGFF, soutenant l'application du régime commun de sécurité sociale aux fonctionnaires, et les enseignants qui obtinrent finalement la gestion des prestations par les mutuelles<sup>223</sup>.

Dans la préparation des débats qui conduiraient le SNI à décider de la création de ce qui deviendrait la Mutuelle générale de l'Éducation nationale (congrès de Grenoble, juillet 1946), Marcel Rivière, secrétaire de la commission *ad hoc* du Bureau national du syndicat entendait répondre<sup>224</sup> à la proposition d'intégration pure et simple :

---

[221] G. Brucy, *Histoire de la FEN*, p. 89-94. Il a intitulé ce développement : « La Fédération des Finances fait échouer le reclassement des enseignants. » Voir aussi Henri Aigueperse, « Le mode de rémunération des fonctionnaires. Première partie: la grille indiciaire de 1948 », p. 5, qui rappelle que la Fédération des Finances avait protesté violemment « contre notre *surclassement* » (il était à l'époque secrétaire général du SNI). On relèvera que, dans cette affaire, la FEN a reçu l'appui de Benoît Frachon, secrétaire général de la CGT (et dirigeant communiste).

[222] Ibid., p. 174.

[223] Le congrès de Grenoble du Syndicat national des instituteurs (FEN) avait décidé en juillet 1946 la fusion de toutes les mutuelles enseignantes pour former la Mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN). La création de la MGEN avait pesé sur le choix des directions du SNI et de la FEN de privilégier en 1948 le passage à l'autonomie pour préserver l'unité face à la scission CGT/FO. Sur ces aspects, voir par exemple le témoignage d'André Lainé : André Lainé, « La Mutuelle Générale de l'Éducation Nationale. Origine historique », *Cahiers du Centre fédéral* (FEN), mars 1994, no 9, p. 15 — 107, ou, pour des publications plus récentes : J.-M. Laxalt, *Unis dans la MGEN*, op. cit., p. 39—65, ou Michel Dreyfus, *Une histoire d'être ensemble: la MGEN, 1946-2006*, Paris, France, Éditions Jacob-Duvernet, 2006, p. 58—65.

[224] Marcel Rivière, « Sécurité sociale », *L'École libératrice*, n° 18 (10/06/1946), p. 173. On rappellera que, dans la terminologie syndicale, notamment au SNI ou à la FEN, le secrétaire d'une commission en est le responsable tout comme le secrétaire général dirige l'organisation syndicale.

Quelques sections préconisent purement et simplement l'affiliation obligatoire aux organismes de sécurité sociale institués par l'État. [...] La proposition a le mérite de la simplicité, mais a-t-on songé que l'adhésion aux Assurances sociales remet en cause notre régime spécial de retraite et l'intégralité actuelle du traitement pendant les congés de maladie — pour ne parler que de ces deux incidences regrettables ?

Le 10 juillet 1946, il réitérait d'emblée ce propos, dans un article qui évoquait encore la construction mutualiste à venir comme totalement autonome par rapport à la sécurité sociale<sup>225</sup> :

Nous avons déjà dit les menaces que l'affiliation aux A.S. [assurances sociales] ferait peser sur notre régime actuel de retraites et sur le maintien de l'intégralité du traitement pendant les trois premiers mois de la maladie.

Nous estimons dangereuse également, et d'ailleurs difficile à réaliser dans l'immediat, une affiliation limitée aux risques non garantis par l'État, mais garantis par les A.S. (décès, invalidité, frais médicaux, pharmaceutiques, chirurgicaux). [...] Si nous n'organisons pas immédiatement notre sécurité sociale, nous n'échapperons pas à une législation imposée.

La suite de l'histoire fut différente, alors même que la décision unanime du congrès de Grenoble du SNI, avec une volonté d'unification d'œuvres sociales créées par les instituteurs eux-mêmes et jugées émancipatrices, allait jusqu'à refuser<sup>226</sup> :

pour conserver sa liberté, à demander à l'État une participation obligatoirement égale à celle des sociétaires.

Michel Radelet<sup>227</sup> rappelle au demeurant que l'intégration au régime général ne posait pas de problèmes qu'aux seuls fonctionnaires :

C'était faire fi, au sein même de la CGT, des puissantes fédérations de cheminots et de mineurs qui menacent de quitter la Confédération si leur régime spécial n'est pas maintenu.

Ce fut d'ailleurs, chez les fonctionnaires CGT, un argument supplémentaire contre la direction confédérale qui, ayant validé ces exceptions de la part de fédérations sous emprise communiste, entendait voir les bataillons de fonctionnaires rejoindre le régime général... avec l'approbation de la majorité de la direction de l'UGFF. Cette opposition est ainsi exprimée par Marcel Rivière, s'exprimant comme membre du Bureau national du SNI responsable de la commission sur la sécurité sociale des fonctionnaires, dans un article de *L'École libératrice* du 25 novembre 1946<sup>228</sup> :

Nous rappellerons tout d'abord l'adoption du rapport Christen au congrès de l'UGFF d'Issy-les-Moulineaux [mars 1946] qui prévoyait l'organisation de caisses

---

[225] Marcel Rivière, « Sécurité sociale », *L'École libératrice*, n° 20, 10/07/1946, p. 217-218.

[226] Marcel Rivière, rapport au Congrès de Grenoble de la « commission des œuvres sociales », *L'École libératrice*, n° 21 du 15/09/1946, p. 244 (compte rendu de la séance du 25/07/1946 après-midi). Un seul autre intervenant dans le débat est signalé, pour appuyer le principe de la fusion des sociétés mutualistes. Il s'agit de Jean Le Pemp, futur membre du Bureau national du SNI (1949), intervenant comme « administrateur de l'Union des sociétés de secours mutuels » (de l'enseignement). Les conclusions présentées par Rivière, indique le compte rendu, « sont adoptées à l'unanimité ».

[227] M. Radelet, *Mutualisme et syndicalisme*, p. 124.

[228] Marcel Rivière, « Le problème de la sécurité sociale », *L'École libératrice*, n° 5 du 25/11/1946, p. 53. Le passage en gras est souligné par moi.

*mutualistes de sécurité sociale propres aux fonctionnaires de l'État*, ce qui était la meilleure façon de dire que les fonctionnaires, en mars dernier, se refusaient à entrer dans le *régime commun* et réclamaient un *régime particulier*. Nous marquerons ensuite l'opposition existant entre cette prise de position formelle entre cette prise de position formelle et le rapport Pruja [texte postérieur de l'UGFF-CGT] qui accepte pour les fonctionnaires le régime commun.

L'étude attentive et objective de l'argumentation de Pruja ne convainc pas la commission [du SNI]. Elle n'admet pas, en particulier, la nécessité de l'extension du régime commun aux fonctionnaires, en raison de la *généralisation de la sécurité sociale*, alors que mineurs et cheminots conservent un régime particulier. Elle rejette l'argument qui invoque le maintien de la solidarité nationale, solidarité à laquelle les fonctionnaires sont attachés au même titre que tous les autres travailleurs, parce que, **dès maintenant, le régime des retraites et des prestations, en cas de maladie<sup>229</sup>, reste particulier aux fonctionnaires**, et elle exprime la crainte qu'**au nom de cette solidarité disparaissent, un jour, les avantages acquis**. Elle considère plus habile, plus juste et plus humain de demander un régime spécial de sécurité sociale qui restera pour l'ensemble des travailleurs un modèle et un but.

Le Code des pensions alors applicable, celui de 1924, permettait d'obtenir une pension complète au taux de reposait sur un calcul portant sur les trois dernières années (celui de 1853 avait une période de référence de 6 ans), mais il permettait d'atteindre, hors majorations familiales « les trois quarts du traitement moyen ou de la solde moyenne » (art. 2). Même pour une organisation comme le Syndicat national des instituteurs, alors affilié à la CGT (avant la scission de 1948), la création d'un avantage nouveau pour les salariés pouvait se traduire par une sévère régression pour ses personnels. En outre, le fonctionnement était différent de ce qu'il est toujours (ou encore) en matière d'invalidité : pour les fonctionnaires, c'était directement une pension de retraite d'invalidité qui pouvait être concédée ; alors que, dans le régime général — sans nous encombrer exagérément ici de détails techniques —, la pension d'invalidité, déterminée par les règles de l'assurance maladie (ou de la branche « accidents du travail »), est transformée en pension ordinaire à l'âge légal.

Cet attachement à un régime spécifique de pensions plus favorable que le régime général était encore réitéré dans le numéro de *L'École libératrice* qui précéda le congrès de Grenoble<sup>230</sup>. Lors de ce congrès, certains textes approuvés à l'unanimité par la commission des résolutions ne purent, faute de temps, faire l'objet d'une adoption formelle en séance, mais firent l'objet d'une décision globale de publication et de prise en compte par le Bureau national<sup>231</sup>, ce qui revenait au même. Dans cette période, antérieure à l'adoption par le Parlement du statut général des fonctionnaires (octobre 1946), et plus encore du « nouveau » Code des pensions (1948), le SNI adopta dans ce cadre un texte sur les retraites qui revendiquait notamment<sup>232</sup> :

---

[229] Rivière évoque ici le régime des congés de maladie plus que la prise en charge des frais médicaux, pharmaceutiques, etc. S'agissant du régime des retraites, il était maintenu (loi de 1924) « à titre provisoire » par le décret du 8 juin 1946 évoqué plus bas, p.78 . Évoquant le déroulé des réunions de l'UGFF à venir, Rivière laisse entendre que ces discussions sont un accélérateur pour la création de la Mutuelle générale de l'Éducation nationale, notamment s'agissant de la fusion des sociétés mutualistes existantes dans le nouvel ensemble.

[230] Marcel Rivière, « Sécurité sociale », *L'École libératrice*, n° 20 (10/07/1946), p. 217.

[231] Le congrès du SNI, comme celui de la FEN, était alors annuel. Voir : Pierrette Rouquet, « Vœux adoptés par la commission des résolutions du Congrès », *L'École libératrice*, n° 21 (15/09/1946) , p. 255-256.

[232] Ibid., p. 256.

le vote d'un projet de loi qui, maintenant tous les avantages acquis de la loi de 1924, apporterait au texte des modifications de nature à simplifier les opérations de liquidation et à assurer (*sic*) la péréquation intégrale et automatique des pensions [...].

Rétrospectivement, ce point de vue était rappelé par le bulletin de la FEN en 1947, *L'Enseignement public*<sup>233</sup> :

La CGT désirait, pour les fonctionnaires, le régime commun, l'UGFF après avoir demandé un régime particulier s'était ralliée au régime commun, nous-mêmes, la FEN, préconisons un régime spécial [pour] faire valoir la situation particulière des fonctionnaires, du fait de leur statut, **vis-à-vis des retraites**, des allocations familiales, des accidents du travail, des congés de maladie et de longue durée<sup>234</sup>.

Sur ce point, la MGEN se situait en opposition par rapport à la Fédération des mutuelles de fonctionnaires comme le rappela en 1949 avec insistance Jules-Marie Coq, secrétaire général de la Mutuelle de l'Éducation nationale<sup>235</sup>. Quand les mutualistes de la Fonction publique défendaient le principe d'un régime « autonome », c'est-à-dire totalement indépendant du régime général d'assurance maladie, la FEN et la MGEN étaient partisanes d'un régime « spécial » de gestion par les mutuelles des prestations « en nature » (prise en charge des frais de santé) de la sécurité sociale, à quoi s'ajouteraient les prestations complémentaires mutualistes mais aussi l'action en matière médico-sociale dans la droite ligne de la création, par souscription mutualiste, du sanatorium de Sainte-Feyre (Creuse) destiné aux instituteurs tuberculeux<sup>236</sup>. Ce fut le principe qui prévalut avec la loi Morice du 9 avril 1947<sup>237</sup>. S'il y eut débat sur l'affiliation directe ou non des fonctionnaires au régime général d'assurance maladie, la question du régime des pensions n'était, pour une période non définie, pas (ou plus) en discussion.

---

[233] *L'Enseignement public*, janvier 1947 (cité in : J. —M. Laxalt, *Unis dans la MGEN depuis ce 8 décembre 1946*, p. 54).

[234] Dans la période 1946-1947, les démarches ont souvent été entreprises en commun par Adrien Lavergne, secrétaire général de la FEN, et Marcel Rivière, président de la MGEN et membre du Bureau national du SNI et de la Commission administrative de la FEN. Sur le cheminement des pouvoirs publics et de l'ensemble MGEN/FEN, voir notamment Michel Dreyfus, *Une histoire d'être ensemble: la MGEN, 1946-2006*, p. 75 —80.

[235] Rapport de Jules-Marie Coq sur « le régime de sécurité sociale des fonctionnaires » devant l'Assemblée générale MGEN de Colmar (1949), cité par J.-M. Laxalt, *ibid*. Ce rapport a été publié dans le bulletin MGEN encarté dans *L'Enseignement public* (nº 1, sept. 1949, p. XII-XIV) et envoyé en tiré à part, selon un usage qui se prolongea jusqu'à la première moitié des années 1960, aux seuls mutualistes non adhérents de la FEN.

[236] Le sanatorium fut inauguré en 1906 et reste emblématique d'une période où l'inaction des pouvoirs publics avait conduit la profession à devoir s'organiser.

[237] Voir plus bas l'encadré « Du décret du 31 décembre 1946 à la loi Morice du 9 avril 1947 », p.81 .

### 2.2.3. Retraites des fonctionnaires : vers la clarification

Pris pour l'application des ordonnances d'octobre 1945, le décret du 8 juin 1946<sup>238</sup> précisait en son article 61 que « restent soumis à une organisation spéciale de sécurité sociale, s'ils jouissent déjà d'un régime spécial au titre de l'une ou de plusieurs des législations de sécurité sociale » une série de régimes préexistants, devenus de fait « spéciaux » par référence au « nouveau » régime général. Il s'agissait de ceux de l'État à l'Opéra ou à la Comédie française en passant par les cheminots, le régime minier ou les industries électriques et gazières, entre autres. C'était encore une période de mise en place : la priorité était à la mise en place du régime des salariés de l'industrie et du commerce.

De l'ordonnance du 4 octobre 1945, qui traçait les premiers linéaments de la sécurité sociale, à la loi du 13 septembre 1946, la création d'un système de retraite, initialement applicable aux seuls salariés du secteur industriel et commercial, évolua cependant vers une idée d'universalité... immédiatement contrariée. Présidente en 2015 du Comité d'histoire de la sécurité sociale, Rolande Ruellan<sup>239</sup> le rappelait ainsi :

La loi du 22 mai 1946 sur les prestations familiales en accorde le bénéfice à la quasi-totalité de la population et **la loi du 13 septembre 1946, brûlant les étapes, décide qu'au 1er janvier 1947 l'assurance vieillesse sera étendue à toute la population active.** Enfin, la loi du 30 octobre 1946 intègre la protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles dans le champ de la sécurité sociale.

La loi du 13 septembre 1946 rencontra l'opposition des catégories de non-salariés : elle sera abrogée et une loi de 1948 créera les régimes autonomes d'assurance vieillesse des non-salariés non agricoles. Le secteur de l'agriculture avait déjà obtenu le maintien définitif de son propre régime tandis que **les salariés du secteur public listés dans le décret du 8 juin 1946 conservaient leurs régimes propres, en principe à titre provisoire.**

La loi Croizat du 22 mai 1946 « portant généralisation de la sécurité sociale » posait le principe de la généralisation (son article 29 renvoyant à l'article 17 de l'ordonnance Parodi du 4/10/1945 maintenant « provisoirement » les régimes spéciaux). La loi du 22 mai 1946 prévoyait la généralisation comme la garantie d'un « socle minimal ». La loi Croizat du 13/09/1946, texte mort-né, prévoyait la généralisation de l'assurance vieillesse à tous les travailleurs non encore couverts (salariés), au régime distinct (agriculture et forêt) ou aux régimes spéciaux visés par l'ordonnance Parodi. Mais ce texte ne visait que les « non salariés non agricoles » (artisans, commerçants, professions libérales) qui, dans une logique qu'on pourrait qualifier par anticipation de « poujadiste », voyaient une inacceptable intrusion dans la définition d'une assiette de cotisations fondée sur les revenus.

---

[238] Décret « Croizat » 46-1378 du 8 juin 1946 « portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale ». La version actuelle, plusieurs fois modifiée de ce décret est accessible sur [Légifrance](#) (le maintien des régimes spéciaux est aujourd'hui retranscrit dans les articles L711-1 et R711-1 du Code de la sécurité sociale). Les articles 61 à 65 du décret Croizat prévoyaient *a minima* pour les régimes spéciaux les prestations du régime général, avec une garantie de maintien des droits acquis dans chaque régime spécifique. Pour un accès direct aux articles 61 à 65, voir : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9770542h/f24.item>.

[239] R. Ruellan, « La naissance de la sécurité sociale: 1944-1946. », *La sécurité sociale depuis 1945*. Rolande Ruellan n'est pas universitaire : présidente honoraire de chambre à la Cour des comptes, elle a été directrice de la sécurité sociale (1994-1996) et, antérieurement, directrice de la CNAV (1990-1994).

Déjà, le sort des fonctionnaires avait été réglé<sup>240</sup>. Le maintien (même théoriquement « provisoire ») du régime de retraite des fonctionnaires avait été acté par la loi du 3 août 1946 « portant amélioration de la situation des personnels en activité et en retraite de l’État et ouverture de crédits sur l’exercice 1946 », postérieure à celle du 22 mai. Lucien Boulanger, responsable de la Fédération générale des retraités liée depuis 1935 à la Fédération des fonctionnaires CGT et lui-même issu du Bureau du SNI, en fit état dans *L’École libératrice* du 25/09/1946<sup>241</sup> :

C'est beaucoup mieux qu'une promesse que nous donne la loi du 3 août 1945 (*sic*) : le texte invite formellement les pouvoirs publics à assurer la révision générale des pensions inscrites au Trésor public et fondées sur la durée des services, qui interviendra après la réalisation de la réforme de la loi du 14 avril 1924 et l'adoption de nouvelles échelles de traitements. Plus précis encore, l'exposé des motifs signale qu'il s'agit de la revendication constante et légitime des personnels : la péréquation générale des retraités.

Il ne nous échappe pas que la réalisation de cette mesure de justice reste conditionnée par la réforme de la loi de 1924 et l'élaboration des nouvelles échelles. Nos camarades « actifs » travaillent pour ce dernier objectif au sein de la Commission de reclassement [auprès du Gouvernement] ; avec nous, ils vont agir pour l'étude rapide et le vote du nouveau statut des pensions.

Cette loi, étant exclusivement financière, eut pour signataire Georges Bidault, alors président du Gouvernement provisoire, avec le seul contreseing du ministre des Finances, Maurice Schuman. Le libellé de l'article 3, qui montre comment la hausse des prix continuait à déprécier des pensions supposées fixées à leur montant initial d'attribution, était le suivant :

**En attendant la révision générale des pensions inscrites au Trésor public et fondées sur la durée de services, qui interviendra après la réalisation de la réforme de la loi du 14 avril 1924 et l'adoption de nouvelles échelles de traitements et soldes, il sera accordé, à compter du 1er juillet 1946, à tous les titulaires de pensions inscrites au Trésor public et fondées sur la durée des services, ainsi qu'à leurs ayants cause qui bénéficient de l’indemnité spéciale temporaire fixée par l’article 14 de l’ordonnance [...] du 6 janvier 1945, une indemnité extraordinaire qui s’ajoutera aux indemnités déjà servies et dont le taux est fixé à 25 % du total de la pension principale et de l’indemnité spéciale temporaire.**

La révision se ferait attendre jusqu'en 1948, après la définition des nouvelles « échelles de traitements » à l'issue d'un parcours davantage semé de ronces et d'épines que de pétales de roses. Avant la loi du 13 septembre 1946 sur la généralisation de l'assurance vieillesse<sup>242</sup>, le maintien du régime de retraite propre aux fonctionnaires de l’État avait été explicitement rendu permanent et définitif par l'article 140 de la loi 46-2294 du 19 octobre 1946 « relative

---

[240] Sur ces différents textes, pour ne pas réitérer des notes précédentes, on se reportera à la bibliographie-sitographie : « II. — Principaux textes juridiques ou projets cités/2. De la Libération à la fin de la IVe République », p.224 .

[241] Lucien Boulanger, « En vue du port » (« Le coin des retraités »), *L’École libératrice*, n° 1 du 25/09/1946, p. 8. La loi qu'il évoque est en fait la loi 46-1718 du 03/08/1946 publiée au *Journal officiel. Lois et décrets*, n° 181 du 04/08/1946 (p. 6910-6911). Voir Gallica.bnf.fr, URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k96139722/f26.item>. Sur Lucien Boulanger, voir le *Dictionnaire Maitron* : <https://maitron.fr/spip.php?article17478>.

[242] N'évoquant pas le statut général des fonctionnaires, texte législatif de même nature, elle n'y touchait pas. La généralisation de l'assurance vieillesse envisagée par la loi u 13/09/1946 laissait durablement les fonctionnaires « hors du coup ».

au statut général des fonctionnaires », autrement dit « statut Thorez »<sup>243</sup>. Cet article unique du titre VIII du statut général (« Questions médico-sociales et retraites ») précisait :

Il sera procédé :

**1° Par voie de décret soumis à la ratification du Parlement avant le 31 décembre**

**1946** à l'organisation d'institutions sociales dans les administrations ou services publics et à la fixation des règles applicables aux fonctionnaires en matière de sécurité sociale en ce qui concerne notamment les risques maladie, maternité, invalidité, décès. En aucun cas il ne pourra être porté atteinte aux avantages dont bénéficient actuellement les fonctionnaires et agents des services publics;

**2° Par des lois ultérieures à la réforme de la loi du 11 avril 1924 et des textes subséquents** en prévoyant notamment qu'en aucun cas le montant de la pension d'ancienneté ne peut être inférieur au minimum vital et garantissant les droits des femmes fonctionnaires.

Avec cette disposition, malgré le principe d'unicité de la sécurité sociale pour les salariés, la spécificité du Code des pensions était préservée pour les fonctionnaires. Ne restait plus en débat que la question des autres volets (assurance maladie, maternité, invalidité et décès), avec un débat, là encore, entre intégration des fonctionnaires au régime général (avec une gestion par les « caisses primaires ») et le maintien d'un régime spécial. Le débat parlementaire avait été, en la matière, d'autant plus important que la rédaction initiale du 1<sup>o</sup> de l'article 40 était relativement inquiétante (le maintien des « avantages » pouvant ne concerner que les personnels en fonction au moment de l'adoption de la nouvelle législation) :

L'extension aux fonctionnaires des règles fixées par la législation sur la sécurité sociale en matière de maladie et de maternité, d'invalidité et de décès, sans qu'il soit porté atteinte aux avantages dont les fonctionnaires bénéficient actuellement.

En matière d'assurance maladie, la question concernait, avant la création de la sécurité sociale, ce qu'on nomme les prestations « en espèces », autrement dit la législation sur les congés de maladie (courts ou longs) ou de maternité, par exemple. Mais rien n'interdisait l'alignement (qui fut d'ailleurs opéré) pour les droits aux prestations de base dites « en nature » (prise en charge de frais de santé). Mais on voit bien que la rédaction « intégrative » initiale était très différente du texte finalement adopté. Le 2<sup>o</sup> (sur les pensions) n'a pas été modifié, mais sa lecture aurait pu prendre un sens très différent compte tenu de ce qu'était le premier paragraphe.

Dans ce contexte, les mutualistes de la Fonction publique et les syndicalistes qui les soutenaient (et qui, comme à l'Éducation nationale, pouvaient être les mêmes) auront pu relever le propos du rapporteur Yves Fagon dans le cours de la discussion de l'article 140<sup>244</sup> :

Il existe actuellement, dans diverses administrations, des services sociaux, des mutuelles; il va exister des comités médico-sociaux, et, en vertu de l'article 140, il y existera prochainement des caisses de sécurité sociale. Cela fait donc quatre sortes d'organismes qui s'occuperont de questions sinon semblables, du moins connexes. [...]

Lorsque l'organisation de la sécurité sociale pour les fonctionnaires sera mise en place, nous verrons ce que l'administration pourra faire avec ses services so-

---

[243] Sur les débats liés à la préparation et l'adoption du statut général, voir plus bas, p. 87 et suiv.

[244] *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Assemblée nationale constituante, « Séance du 5 octobre 1946 », n° 109 du 6/10/1946, p. 4706.* Le passage en gras est souligné par moi.

ciaux, ses mutuelles, dont la collaboration sera peut-être souhaitable, et ses comités sociaux, dont l'existence, peut-être, ne sera pas absolument nécessaire.

Les services sociaux ont été maintenus (avec des heures divers) pour l'action sociale (et non une gestion comparable *mutatis mutandis* à la sécurité sociale). Les prestations familiales ont été gérées directement par l'État jusqu'en 2007, mais dans le cadre d'un régime totalement aligné sur les prestations de la CNAF<sup>245</sup>. Pour ce qui est de l'assurance maladie, les mutuelles de fonctionnaires ont pu jouer le rôle de sections de caisses de la sécurité sociale grâce à la loi Morice du 9 avril 1947, dans laquelle les dirigeants de la FEN (Lavergne, Aigueperse, Rivière) jouèrent un rôle décisif.

#### Encadré 5. Du décret du 31 décembre 1946 à la loi Morice du 9 avril 1947

L'évolution des textes a réglé définitivement (c'est toujours la base juridique applicable) la question de la gestion des prestations « en nature » de la sécurité sociale aux fonctionnaires. L'article 140 du statut « Thorez » prévoyait, dans sa rédaction définitive, un décret d'application pris avant le 31 décembre 1946, mais soumis à ratification parlementaire. Le décret du 31 décembre 1946<sup>246</sup> confiait aux caisses de sécurité sociale du régime général le versement des prestations dites « en nature » (frais médicaux, pharmaceutiques, etc.) en prévoyant un système complexe de sections locales, soit mutualistes, soit par des comités composés « pour moitié au moins » de représentants syndicaux.

La loi Morice du 9 avril 1947<sup>247</sup>, ratifiant et modifiant le décret de 1946 (procédure qui ne serait plus possible depuis 1958), a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale dans une période de « détente » entre la Mutualité française et la sécurité sociale. Elle donnait délégation de gestion aux mutuelles de fonctionnaires (art. 2 du décret de 1947, le reste des dispositions étant validées). Le projet reprenait l'accord du 21 février 1947 entre la Fédération nationale des organismes de sécurité sociale (FNOSS, organisme non officiel jusqu'en 1960 qui fédérait les différentes caisses, nationale et locales, de sécurité sociale<sup>248</sup>) et la Mutualité française. Mais, relève Michel Radelet (*op. cit.*, p. 131), « toutes les unions de sociétés mutualistes qui firent la demande de création de sections locales, ainsi que la loi le leur permettait, enregistrèrent un refus. Seules les mutuelles de fonctionnaires se virent accorder l'autorisation de créer ces sections à la faveur de la loi instituant leur régime de protection sociale. »

Explicitement, la loi Morice ne concernait que les mutuelles de fonctionnaires en se révélant contraignante pour les caisses primaires de sécurité sociale (non sans encore quelques tiraillements locaux). Elle soldait un risque de conflit secondaire entre l'État et les organisations syndicales de la Fonction publique, au moment même où des discussions difficiles et délicates portaient sur la réorganisation du système de rémunération dans ce secteur.

Évoquant la loi Morice, l'historien Michel Dreyfus note qu'« il semblerait que Marcel Rivière et Jules-Marie Coq [secrétaire général de la MGEN] en aient été les auteurs »<sup>249</sup>.

[245] Depuis l'origine, le service des prestations familiales était assuré par l'État pour les agents de droit public. Sans modification des prestations (« alignées »), il a été transféré totalement à la CNAF en 2006. On peut suivre, depuis la codification de 1995, les différents états de l'article D212-3 du Code de la sécurité sociale.

[246] Décret 46-2971 du 31/12/1946 « relatif à l'instauration d'un régime de sécurité sociale pour les fonctionnaires ». Voir sur Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000868001>.

[247] « Loi 47-649 du 9 avril 1947 dite Morice portant ratification du décret 46-2971 du 31-12-1946 relatif à l'institution du régime de sécurité sociale des fonctionnaires ». Elle fut promulguée par le premier président de la IV<sup>e</sup> République, Vincent Auriol, et contresignée par les membres du premier Gouvernement « régulier » que dirigeait Paul Ramadier (SFIO). Maurice Thorez y était vice-président du Conseil et ministre d'État, Ambroise Croizat ministre du Travail et de la Sécurité sociale. André Morice n'était pas membre du Gouvernement, mais son nom reste attaché à ce texte en raison du rôle déterminant qu'il joua dans sa rédaction finale.

[248] La FNOSS a disparu avec les ordonnances de 1967 réorganisant la Sécurité sociale en branches autonomes, sa dissolution intervenant en 1971.

## 2.2.4. Une autre histoire aurait été possible

L'introduction de cette étude l'évoquait déjà : l'histoire aurait pu s'écrire tout autrement. Mais, si les débats de 1946 avaient conduit au maintien du dispositif initialement prévu, on aurait pu imaginer une intégration progressive des fonctionnaires dans le régime général, y compris l'assurance vieillesse, dès lors que les fonctionnaires auraient bénéficié d'adaptations leur permettant de ne pas être en deçà des avantages de la loi sur les pensions du 14 avril 1924.

La lecture de la presse syndicale de l'époque du SNI et de la FEN montre à quel point la question de l'insuffisance des traitements était majeure, combien aussi, pour les retraités, la gestion de « l'indemnité d'attente » était à la fois longue et complexe. La demande de « péréquation » visait à retrouver une correspondance systématique entre les retraites et des rémunérations d'activité dont le cadre n'avait pas changé depuis l'avant-guerre (une progression de la carrière sur six *classes* et une *classe exceptionnelle* pour les instituteurs). Lucien Boulanger, qui écrit régulièrement dans *L'École libératrice*, ne dit pas autre chose. Or cette péréquation était celle-là même qui avait été opérée lors de la remise en ordre de 1924<sup>250</sup>. Le fait est que les positions exprimées par le SNI visent à établir un lien entre l'évolution des traitements des actifs et celle des pensions pour lutter contre la paupérisation des retraités. Le combat pour la péréquation est un combat contre le décrochage de pension théoriquement fixées au jour de leur liquidation, alors même que la stabilité du franc et celle des prix ne sont plus qu'un lointain souvenir.

Entre 1945 au SNI<sup>251</sup> et 1947 à la FEN, l'idée qui prédomine est de faire évoluer les rémunérations des actifs (reclassement) et d'en tirer les conséquences en recalculant les pensions et en les faisant évoluer comme les rémunérations des actifs. Quand le congrès de la FEN s'exprime en 1947<sup>252</sup>, la question du reclassement est loin d'avoir été réglée, mais a été largement entamée, alors même que la direction de la Dette publique du ministère des Finances a commencé à travailler et à discuter sur le sujet. Mais il n'est pas ici question d'indices (qui n'existent pas encore). La FEN se pose le problème de fond, avant la technique, en demandant :

La péréquation, intégrale sur les échelles [de rémunération] en vigueur au moment de la promulgation de la loi **et la révision d'office** en cas de modification des échelles des traitements d'activité. **Cet ajustement est rendu nécessaire par l'instabilité des prix.**

La construction de la revendication n'est pas purement théorique. Elle prend en compte à la fois la hausse des prix constante et les conflits, y compris internes aux syndicats de la CGT de l'époque. Et les circonstances de l'époque, et la mémoire de ce qui s'est passé depuis 1914 montrent qu'il n'y aura pas en une seule fois de remise en ordre à la fois magique, unique et pérenne. Les schèmes construits depuis 1914, aussi bien du côté syndical (qui les

---

[249] Michel Dreyfus, *Une histoire d'être ensemble*, op. cit., p. 80.

[250] Voir plus haut, p.63 .

[251] « Motion en faveur des retraités » (Congrès du SNI de décembre 1945), *L'École libératrice*, n° 11, p. 98, 25/02/1946,

[252] Il s'est tenu à Montreuil du 15 au 17 mai 1947. Il est fait référence au texte « Le régime des retraites » publié dans *L'Enseignement public*, n° 20, p. 11, juin 1947.

demande) que de celui du ministère des Finances (qui est naturellement réticent), font de l'accroche des pensions aux traitements d'activité la solution « évidente », comme 1924. Mais en 1924, l'opération avait été unique et préludait théoriquement à un retour à des pensions « fixes ». La question essentielle restait celle de l'instauration d'un mécanisme régulier de revalorisation des pensions. La manière dont il fut répondue à la question découla des logiques centrifuges qui se manifestèrent dès la publication de la loi Croizat du 13 septembre 1946 en raison de l'opposition résolue des « non-non » (non-salariés non agricoles).

Avec plus de souplesse peut-être, le cap de la généralisation, fixé par la loi du 22 mai 1946, aurait pu être maintenu<sup>253</sup>. Du reste, ce qu'une loi avait fait, une autre loi aurait pu l'aménager sans porter atteinte aux garanties de maintien minimal du niveau de pension perçu par les fonctionnaires, *a fortiori* si l'ensemble des travailleurs, indépendants compris, avaient été intégrés au système : qu'elles soient majoritaires (CGT) ou minoritaires (CFTC), les organisations syndicales de fonctionnaires étaient confédérées à quelques exceptions très minoritaires. Et de fait, le même principe aurait pu être transposé aux régimes spéciaux.

Le cadre aurait pu être celui de la sécurité sociale pour le régime de base. C'était d'autant plus évident qu'il n'exista entre 1945 et 1967 qu'une seule « Caisse nationale de sécurité sociale ». <sup>254</sup> À l'origine, n'était traité à part que le régime agricole (exploitants et salariés agricoles gérés par la Mutualité sociale agricole ou MSA). Dans le contexte nouveau de la Libération, le maintien des droits antérieurs était acquis à titre personnel — modalité classique : en matière d'assurance maladie ou de prestations familiales, les textes de l'époque en font un niveau garanti. La question du changement se serait posée pour les entrants, les « présents » glissant dans le dispositif commun dès lors qu'il leur serait au moins aussi favorable. Ce sont des modalités classiques et, d'une certaine manière, incontournables dans les changements de cette nature.

Si le régime général avait pris en charge les fonctionnaires, l'assurance vieillesse aurait pu s'intégrer comme régime de base d'un dispositif nouveau. À l'époque, elle présentait un avantage majeur sur le régime des fonctionnaires en vigueur (loi de 1924) qui fixait « définitivement » le niveau nominal des pensions en obligeant, parce que tel n'était pas la philosophie du système, à passer par la loi pour revaloriser les pensions. L'article 71 de l'ordonnance du 19 octobre 1945 prévoyait un système beaucoup plus simple, praticable très simplement par voie règlementaire :

Le salaire servant de base au calcul de la pension est le salaire annuel moyen des dix dernières années d'assurance accomplies avant l'âge de 60 ans. En cas d'augmentation importante du taux général des salaires, un arrêté du ministre du Travail et de la sécurité sociale, du ministre de l'Économie nationale et du ministre des Finances peut fixer un coefficient de majoration applicable aux salaires de certaines années [...].

À l'assurance vieillesse de base auraient pu se greffer des systèmes de bonifications :

---

[253] Voir plus haut : « Encadré 4. Les régimes spéciaux dans l'ordonnance du 4 octobre 1945 », p.70 .

[254] Ce sont les ordonnances Jeanneney de 1967 qui ont mis en place la séparation des branches. Pour le volet « santé-maternité » fut alors instituée la « Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés » (CNAMETS) qui n'a perdu le « TS » qu'avec la loi de financement de la sécurité sociale du 30 décembre 2017 (PLFSS pour l'année 2018) en raison de son rôle de « tête de pont ».

- bonifications en durée, en prévoyant une compensation par l'État (moins lourde à terme pour le budget de l'État que le paiement des retraites) et en maintenant le dispositif « actifs/sédentaires » ;
- bonifications de la pension avec un supplément versé par l'État, éventuellement via la Caisse des dépôts, comme cela s'était produit avant-guerre pour les personnels des collectivités territoriales<sup>255</sup>.

Il aurait aussi été possible de construire un système de retraite complémentaire. Après tout, l'accord créant l'Agirc remontait au 14 mars 1947, dans la période intermédiaire entre le vote du statut général des fonctionnaires et le Code des pensions civiles et militaires. Il aurait pu servir d'exemple sans créer d'institution spécifique comme cela avait été le cas pour la feue Caisse nationale des retraites pour la vieillesse : un dispositif légal intégralement géré par la Caisse des dépôts sous tutelle du Gouvernement, la Fonction publique étant placée, depuis qu'elle était organisée par des textes généraux (1945), sous la responsabilité directement du chef du Gouvernement<sup>256</sup>.

Comme cela s'est passé par la suite pour les retraites complémentaires, le système aurait pu être construit en visant une cible explicite ou implicite, tout comme certaines collectivités avaient « bonifié » le régime de la CNRV avant 1914 ou dans l'entre-deux-guerres pour atteindre ou approcher le niveau de prestation offert par l'État pour « ses » fonctionnaires. Plusieurs solutions techniques auraient permis d'y arriver : bonifications proportionnelles, uniformes ou dégressives d'un côté ; création d'un deuxième étage autonome, éventuellement dégressif ou plafonné comme l'étaient les régimes des pensions de 1853 ou 1924, eût-il une logique de fonctionnement distincte de la jeune Agirc ?

Dans l'esprit de l'époque, on aurait même pu trouver un emploi — qu'elle remplissait pour partie avant-guerre — à la Mutualité, un peu à la manière de la loi Morice de 1947, avec une participation de l'État sous forme de bonification de la cotisation (à la manière des dispositifs prévus antérieurement dans les lois sur les retraites de 1910 et 1928-1930), soit (ne rêvons pas) sous forme de déduction de l'assiette imposable (l'État se rattrapant au moment de la retraite, puisque le niveau de pension serait plus élevé).

N'oublions pas que la loi même du 19 octobre 1946 (le statut Thorez) faisait bien référence au « régime général des retraites »<sup>257</sup>. Formellement, même la grille de 1948 s'inscrivait dans ce cadre, comme en atteste son intitulé : « décret 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État *relevant du régime général des retraites* ».

Le législateur s'est évité des complications supplémentaires, à une époque où il était sur-sollicité, en maintenant les régimes spéciaux, notamment celui des fonctionnaires — selon une pratique bien française, dit-on, du *provisoire-qui-dure*. Une logique différente — qui

[255] Ou comme on l'a fait depuis 2004 pour le régime additionnel de la Fonction publique (RAFP).

[256] Président du Gouvernement provisoire (qui cumulait les deux fonctions de chef de l'État et de chef de Gouvernement) entre 1944 et 1946, président du Conseil [des ministres] de 1946 à 1958, Premier ministre ensuite.

[257] Voir par exemple les articles 99 et 110 de la loi du 19/10/1946 sur les règles de détachement, le premier évoquant le « régime général des retraites » et le second le « régime général des retraites de l'État ». Mais pour l'avoir étudié d'assez près, on ne saurait dire que le premier statut général, adopté dans une relative urgence, et confronté aux nécessités de gérer l'existant (les différents « cadres » des fonctionnaires) ou des changements plus globaux (la création de la sécurité sociale) ait été en mesure d'être le mieux rédigé du monde.

n'était pas inéluctable — s'est développée à partir de l'élaboration du statut général de 1946. On relève pourtant qu'il fallut presque deux ans après la promulgation du statut général (octobre 1946-septembre 1948) pour que la grille des traitements d'abord, le régime des pensions ensuite fussent déterminés. En deux ans, surtout à cette époque bouillonnante, il aurait pu se passer bien des choses... même si la solution retenue était, d'une certaine manière, la plus facile à mettre en œuvre.

## [2.3]

### La construction du lien statut/pension (1946-1948)

La question d'un statut général des fonctionnaires de l'État s'est posée à plusieurs reprises avant la Seconde Guerre mondiale, mais n'a jamais abouti, y compris en raison de l'hostilité quasi immédiate des organisations de fonctionnaires<sup>258</sup> : en 1920, la Fédération des fonctionnaires avait même élaboré un projet de convention collective faisant référence à la loi de 1919<sup>259</sup>. La réflexion évoluant, le Gouvernement Léon Blum avait entamé, dès 1936, un processus de codification<sup>260</sup> :

En octobre 1936, une commission consultative, présidée par Max Dormoy, sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil fut chargée d'étudier les questions concernant les fonctionnaires. Composée de six hauts fonctionnaires et quatre syndicalistes, elle devait harmoniser les conditions de recrutement, d'avancement et de discipline. Elle admit à l'unanimité le principe du droit syndical pour les fonctionnaires, mais le projet de loi ne vint pas en discussion. En 1958, Léon Blum recommandait, sans résultat, la mise en place de commissions paritaires<sup>261</sup>.

---

[258] Le débat est né au début du XXe siècle avec, très rapidement, la vision politique d'un « statut-carcan ». L'interdiction du droit syndical avait été contournée par la création d'associations professionnelles, sous couvert de la loi de 1901, qui demeurèrent le modèle dominant jusqu'à la Première Guerre mondiale. Après la Première Guerre mondiale, il fut question d'un statut admettant le droit syndical sans la grève (ce point correspondait aussi largement à la vision qu'avaient les organisations de fonctionnaires de l'époque). Sur la question du rapport des organisations syndicales de fonctionnaires de la IIIe République, voir J. Siwek-Pouydesseau : *Les syndicats des Fonctions publiques au XXe siècle*, p. 36-39, 70, 73-74, 77-78. Comme le relève René Bidouze, le « Barodet » établi après les élections législatives de 1910 relevait que 375 députés élus s'étaient prononcés pour un statut des fonctionnaires et 48 pour la constitution de syndicats qui leur soient ouverts. Mais il note, évoquant la situation allant du début du siècle à 1914 que « tous les projets et propositions de cette période, plus ou moins libéraux sur tel ou tel point, avaient pour trait commun — à l'exception du projet socialiste qui se situait dans une autre logique — d'exclure le droit pour les fonctionnaires de créer des syndicats et *a fortiori* de recourir à la grève » (René Bidouze, « La Troisième République (1871-1945) », in Marcel Pinet (dir.), *Histoire de la Fonction publique en France*, vol. 3/3, p. 311-312).

[259] Loi du 25 mars 1919 relative aux conventions collectives de travail, *Journal officiel de la République française*, Lois et décrets du 28/03/1919, p. 3181-3183, Elle a été rectifiée par une loi du 27 juin 1919 qui a corrigé deux alinéas fautifs.

[260] J. Siwek-Pouydesseau, « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire », p. 36.

[261] Elles figuraient déjà dans le projet de la Fédération des fonctionnaires de 1920.

Tout cela resta lettre morte et le régime de Vichy instaura un statut sur un modèle très autoritaire par la loi du 14 septembre 1941<sup>262</sup>, lui-même annulé par l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine<sup>263</sup>. Mais quand fut promulgué le statut général des fonctionnaires de 1946, premier statut « républicain »<sup>264</sup>, on ne partait pas de rien, même si le nouveau dispositif reconnaissait légalement, pour la première fois, le droit syndical des fonctionnaires, acquis de fait, mais non sans vicissitudes ; même s'il donnait corps aux institutions consultatives paritaires (conseil supérieur de la Fonction publique, commissions administratives et comités techniques paritaires).

Il n'a pas créé davantage le principe de la carrière avec le principe d'un recrutement par concours pour assurer à la fois la qualité du recrutement, mais surtout sa neutralité. Cette logique s'était imposée peu à peu sous la IIIe République en organisant des parcours progressifs de carrière que venait couronner la pension. C'est ce qui fondait la conception française de la Fonction publique de carrière par rapport à une Fonction publique d'emploi<sup>265</sup>.

La simple référence à des dates mythifiées — 1946-et 1948 sont de celle-là — peut conduire à l'inexacte conceptualisation d'une Fonction publique *pure et parfaite*, c'est-à-dire totalement *conçue et achevée* dans un prétendu âge d'or. Il n'y a pas eu d'*instant zéro* ». L'existence d'un statut général « républicain » en 1946 a été précédée d'autres moments, constructions fragmentaires des corps ou filières professionnelles, jurisprudences du Conseil d'État dès la fin du XIXe siècle. La logique des concours de recrutement a fini par s'imposer, à la fois comme mode d'organisation « pratique », mais aussi, outre le principe de l'accès aux fonctions publiques «au mérite »<sup>266</sup>, supposé garantir les meilleurs recrutements, pour assurer la neutralité politique des personnels.

Anicet Le Pors, ancien ministre de la Fonction publique dont le nom est resté attaché à l'actuel statut général, le rappelait ainsi<sup>267</sup> :

Des droits importants avaient été acquis au fil du temps : la fixation par la loi de l'accès au dossier en 1905<sup>268</sup>, les règles de l'avancement en 1911, du détachement en 1913, la loi Roustan<sup>269</sup> en 1920, la reconnaissance de fait des syndicats de

---

[262] « Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'État et des établissements publics de l'État ». Sur l'analyse de ce texte et sa mise en œuvre, voir en particulier M.-O. Baruch, *Servir l'État français: l'administration en France de 1940 à 1944*.

[263] Ordonnance du Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) du 9 août 1944 « relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental », art. 4 et annexe « tableau II », Legifrance.gouv.fr. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071212>.

[264] « Loi 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires» dit « statut Thorez ».

[265] Cette question a été développée dans l'introduction : « Fonction publique « de carrière » vs Fonction publique « d'emploi » », p. 41 et suiv.

[266] Au sens de l'article 6 de la *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen* du 26 août 1789 : « Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents» (voir : Legifrance.gouv.fr).

[267] Anicet Le Pors. « Le Service public dans l'histoire: une notion simple devenue complexe ». Voir sa notice par Claude Pennetier dans le Dictionnaire Maitron.

[268] C'est le célèbre article 5 de la loi de finances du 22 avril 1905 qui dispose que « Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté.» Voir sur Legifrance.gouv.fr.

[269] Sur le droit à rapprochement de conjoint.

fonctionnaires en 1924; d'autres encore étaient établis par la jurisprudence du Conseil d'État, ce qui conduisait parfois à parler de « statut jurisprudentiel ».

On est parfois tenté, avec le recul, de voir la période 1946-1948 comme un « bloc ». Il y a bien eu trois étapes : l'adoption du statut général des fonctionnaires (loi du 19 octobre 1946), la définition de la grille *indiciaire* des rémunérations (décret du 10 juillet 1948), l'adoption d'une nouvelle loi sur les pensions (20 septembre 1948) qui revêtait indubitablement un caractère éminemment statutaire. Les modifications ultérieures (statut général « Debré » de 1959 ; Code des pensions de 1964) n'ont pas modifié cette logique jusqu'en 2004.

### 2.3.1. 1946, le statut général ; 1948, la grille indiciaire

Quoique controversé, le projet de statut général présenté au nom du Gouvernement par Maurice Thorez finit par être adopté. Plus longue et plus conflictuelle fut l'élaboration de la grille indiciaire qui, pour la première fois, chapeautait les rémunérations statutaires de l'ensemble des fonctionnaires de l'État. Elle conduisit, assez rapidement, à en tirer les conséquences avec le nouveau Code des pensions de 1948, non sans que le « modèle » 1946-1948 ne connût des altérations rapides.

#### 2.3.1.1. Un projet de statut général controversé

Si la question du « statut des fonctionnaires », relativement conflictuelle avant la guerre, se posait sous un autre jour à la Libération, le projet initial n'en était pas moins vivement critiqué, même au sein des fonctionnaires CGT. Ainsi, la Fédération de l'Éducation nationale, qui y comptait dans tous les sens du terme, y était hostile<sup>270</sup>. En avril 1946, son secrétaire général, Adrien Lavergne, publia un éditorial cinglant sous le titre « Le projet de statut des fonctionnaires serait inapplicable aux personnels enseignants »<sup>271</sup>.

Après un rappel liminaire des « solides satisfactions » qu'il apportait « à de nombreuses catégories », il s'agissait d'une démolition en règle, non dénuée d'attaques visant l'UGFF en général et Jacques Pruja en particulier ;

Le projet de statut général des fonctionnaires [...] a été conçu par des administratifs pour des personnels administratifs. Jacques Pruja, dans *La Tribune des fonctionnaires* du 30 mars [1946], souligne à plusieurs reprises ce caractère lorsqu'il expose les principes sur lesquels reposera la nouvelle réforme de la Fonction publique : démocratiser la **haute administration**, normaliser la vie des différents groupements **administratifs**, concilier les garanties données au personnel **administratif**. Cela explique que le statut ne pourrait s'appliquer, pour certaines de ses prescriptions essentielles, aux universitaires<sup>272</sup>.

Cet éditorial se concluait par une retentissante formule finale :

---

[270] Voir : G. Brucy, *Histoire de la FEN*, p. 88-89 ; Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Les syndicats des Fonctions publiques au XXe siècle*, p. 168.

[271] *L'Enseignement public*, n° 7, avril 1947. Les passages en gras sont dans le texte d'origine. Sur la manière dont fut élaboré le statut général, voir plus bas : « Encadré 6. Maurice Thorez, le statut général et le MRP », p.89 .

[272] Par « universitaires », il faut entendre l'ensemble des personnels enseignants de la maternelle à l'université, et pas seulement les catégories correspondant aux actuels enseignants-chercheurs. C'est le sens dérivé de l'Université napoléonienne, de la même manière qu'on parle parfois du ministre de l'Éducation nationale comme du « grand-maître de l'Université » ou comme, avant-guerre, se créa le mouvement des Compagnons de l'Université nouvelle. C'est ce qui explique que le SNES, syndicat de l'enseignement secondaire, ait, dès la Libération, donné à son bulletin le titre *L'Université syndicaliste*.

Camarades, nous réclamons un statut complémentaire spécial pour les universitaires.

Le même numéro publiait une lettre de la FEN adressée à Maurice Thorez, vice-président du Conseil avec une argumentation similaire, après le coup de chapeau diplomatique indispensable (« un remarquable effort d'amélioration, ainsi que la simplification de la législation relative à la Fonction publique ») :

Mais ce projet, conçu pour les personnels administratifs<sup>273</sup>, n'est pas adapté aux besoins différents des personnels enseignants. Trop précis dans le détail, il ne permet pas les indispensables interprétations. [...] Il ne nous a pas été donné de vous présenter plus tôt ces remarques. Les délégations que vous avez reçues ne comprenaient pas de représentants de notre fédération de l'Éducation nationale, pas plus que de la commission d'études syndicales.

Encore s'agissait-il du premier projet, très contesté y compris au sein du Gouvernement, en ce qu'il centralisait la gestion des fonctionnaires à la direction de la Fonction publique, et donc aux services de la présidence du Gouvernement. Le même numéro de *L'Enseignement public*, dans une « dernière minute » en regard de la lettre de la FEN à Maurice Thorez, contenait une « dernière minute » relative à une audience accordée par le directeur de cabinet du vice-président du Conseil à une délégation du Bureau fédéral.<sup>274</sup>

Ce projet fut remanié et le deuxième alinéa de l'article 2 de la loi votée<sup>275</sup> contenait bien une exception maintenue dans les versions ultérieures du statut général de 1959 et 1983 :

En ce qui concerne les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes, du corps diplomatique et consulaire, de l'administration préfectorale, **du corps enseignant**, de la police et des corps reconnus comme ayant un caractère technique, **les statuts particuliers pourront déroger**, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique prévu à l'article 19 ci-après, **à certaines dispositions du présent statut incompatibles avec les nécessités propres à ces corps ou services**.

Le statut général de 1946 fut très discuté et le débat parlementaire, quoique relativement bref (en raison de l'imminence de la clôture de la dernière session de la Constituante), fut sensiblement animé. Certains orateurs de la droite ou même de la SFIO, comme le député Robert Lacoste, responsable syndical des fonctionnaires CGT avant-guerre, évoquaient même son caractère « totalitaire »<sup>276</sup>, déposant de nombreux amendements (*voir ci-après l'encadré « Maurice Thorez, le statut général et le MRP »*). Mais la nécessité d'améliorer la situation

---

[273] Mais quand on lit ce texte de référence que fut l'instruction Thorez-Schuman n° 1 du 3 avril 1947 « pour l'application des dispositions du statut général des fonctionnaires » relatives à la « révision des statuts particuliers », on ne saurait donner rétrospectivement tort à Adrien Lavergne : le texte — au demeurant remarquable — est exclusivement pensé comme traitant de la filière administrative. Cette instruction a été maintenue en vigueur en 1959 (après la publication du statut général « Debré » et n'a été formellement annulée qu'en 1985). Elle n'est pas datée spécifiquement, sa référence étant celle du numéro du *Journal officiel de la République française. Lois et décrets* dans lequel elle a été publiée (JORF n° 81 du 3 avril 1947, p. 3129-3131. Un rectificatif a été publié dans le numéro du 5 avril). Voir sur Gallica : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k15665330/f4.item>.

[274] Elle était composée d'Adrien Lavergne et des deux « secrétaires » de la FEN qu'étaient Henri Aigueperse (secrétaire général du SNI) et Maurice Janets (secrétaire général du SNES, également militant « majoritaire » de la FEN).

[275] « Loi 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires» dite « statut Thorez ».

[276] *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Assemblée nationale constituante, « Séance du 5 octobre 1946 », n° 109 du 6/10/1946, p. 4705-4707.* Voir sur le site de l'Assemblée nationale : URL : [http://4e.republique.jo-an.fr/numero/1946\\_i109.pdf](http://4e.republique.jo-an.fr/numero/1946_i109.pdf) (document PDF).

des fonctionnaires, qu'accentuait la proximité des premières élections législatives « normales » de la IVe République, conduisit l'Assemblée constituante à adopter ce texte à l'unanimité.

Le statut même continua à être critiqué. Pourtant, selon la formule de Jacques Chevallier, il constitua un « compromis durable »<sup>277</sup>. En tout état de cause, son adoption était un préalable à la remise en ordre d'« échelles de traitement » qui n'étaient pas encore structurées dans une « grille indiciaire » cohérente. Il est nécessaire d'en rappeler les fondements et le contenu, mais aussi les altérations rapides.

#### Encadré 6. Maurice Thorez, le statut général et le MRP

Lors de la discussion du projet de loi instituant le statut général des fonctionnaires, Maurice Thorez (secrétaire général du PCF) était alors vice-président du Conseil dans le Gouvernement Georges Bidault (MRP), président du dernier Gouvernement provisoire avant la promulgation de la Constitution du 27 octobre 1946 (IVe République). Il avait reçu délégation dans le domaine de la Fonction publique. La préparation du projet de loi avait été traitée en direct par Maurice Thorez qui en avait chargé un membre de son cabinet, Max Amiot (inspecteur des impôts et docteur en droit), d'une part et, de l'autre, une équipe de militants communistes de la Fonction publique que dirigeait Jacques Prucha (voir J. Siwek-Pouydesseau : *Les syndicats des fonctions publiques au XXe siècle*, p. 167 ou « La genèse de la grille indiciaire de 1948 », p. 36). Roger Grégoire, directeur de la Fonction publique, avait été tenu à l'écart.

Il restait à affronter le Parlement, autrement dit l'Assemblée constituante qui achevait ses travaux, la séance était la dernière de la Constituante avant les premières élections législatives de la IVe République (13/11/1946), dont la Constitution venait d'être approuvée par référendum. Le rapporteur du projet de loi sur le statut des fonctionnaires était Yves Fagon, député du Mouvement républicain populaire (MRP), formation d'inspiration démocrate-chrétienne qui, en 1946 encore, était réputée soutenir le général de Gaulle. Yves Fagon fut élu de 1946 à 1951 dans les deux Constituantes puis dans la première Assemblée nationale de la IVe République. Il avait été militant syndical des fonctionnaires CFTC de l'époque, dont sont issues, les actuelles CFDT et CFTC<sup>278</sup>.

Il y eut un accord au moins tacite entre Maurice Thorez et le MRP pour régler d'éventuelles divergences, dont les amendements socialistes SFIO, tous rejetés, firent les frais. La rédaction de l'article 140 (renvoi à un décret soumis à ratification parlementaire ultérieure) résulte d'un accord négoциé directement en séance entre le député MRP Charles Barangé et Maurice Thorez.

Malgré des divisions lors du vote des amendements et des réserves lors des explications de vote, l'ensemble du projet de loi fut adopté à l'unanimité.

[277] J. Chevallier, « Le statut général des fonctionnaires de 1946: un compromis durable ». On se reportera avec intérêt à cette synthèse fouillée d'une quinzaine de pages qui détaille bien ce que furent les débats antérieurs et ce que fut sa genèse.

[278] Les traces en ligne sur Yves Fagon sont réduites (il n'est pas non plus biographié dans le Maitron). Il est parfois présenté à tort comme ancien secrétaire général de la CFTC. Dans une communication au colloque *Les mots de l'administration* (université de Lyon, 19-20/12/2012), F. Laplanche-Servigne précise qu'Yves Fagon « est un militant de la Fédération générale des fonctionnaires dont il dirige l'un des syndicats » (« Les "fonctionnaires", entre compétences professionnelles et aléas politiques », p. 8). Le même document le signale comme diplômé « bac+4 » de l'enseignement supérieur (sans doute un diplôme d'études supérieures de l'époque), à une époque où les bacheliers représentent moins de 4 % d'une classe d'âge chez les garçons, et indique qu'il est mentionné comme « sous-chef de section » au ministère de la Reconstruction en 1945 puis comme administrateur civil à la Caisse des dépôts (sans indication de date, ce qui peut résulter d'une conversion de capital politique en situation administrative, puisqu'il n'apparaît plus après 1951).

URL de la communication : <http://mosare.ens-lyon.fr/IMG/pdf/colloque2012/Laplanche-Servigne.pdf>.

### 2.3.1.2. La grille indiciaire de 1948

Le statut Thorez de 1946, outre la légalisation d'un certain nombre de droits collectifs (dont le droit syndical), a conduit à la mise en place de la grille indiciaire, conçue dans le cadre d'une refonte globale d'une Fonction publique « unifiée ». La « grille » instaurée en 1948, non sans débats ni conflits (y compris entre syndicats affiliés alors à la CGT<sup>279</sup>), visait à repositionner les carrières dans le respect de parités externes (entre corps homologues) et internes (entre les différents niveaux hiérarchiques d'une même filière ou d'une même administration)<sup>280</sup>. L'armature en est donnée par la création de « catégories » fondées sur le niveau de recrutement.

Cette structuration systématisait de manière cohérente la logique des « échelles de traitements » développée dans l'entre-deux-guerres. Pour éviter le retour aux difficultés d'avant-guerre dans une période d'inflation, le système retenu en 1948 fut celui d'une référence indiciaire commune permettant de conserver les équilibres en modifiant la valeur du point. Avant cette date, il ne pouvait y avoir de référence à une base indiciaire qui n'existait pas : les traitements étaient fixés en francs par voie législative ou réglementaire<sup>281</sup>. Ainsi, au début du XXe siècle, le *Dictionnaire de pédagogie* de Ferdinand Buisson mentionne-t-il de manière détaillée les « classes » structurant les rémunérations des personnels relevant de l'ordre primaire et primaire supérieur (y compris les professeurs et directeurs d'école normale ou les inspecteurs primaires, et même les personnels des inspections académiques)<sup>282</sup>. Mais les traitements d'avant-guerre, même lorsqu'on tenta de rationaliser les rémunérations avec des échelles de traitement dotées d'un minimum/maximum, restaient fixés de manière nominale sans qu'on prévît de modalités de révision<sup>283</sup>.

---

[279] Dans cette période, comme l'écrit Guy Brucy, « la Fédération des Finances fait échouer le reclassement des enseignants », les deux organisations étant des composantes de l'UGFF-CGT. Voir : G. Brucy, *Histoire de la FEN*, op. cit., p. 89 — 94.

[280] Décret Robert Schuman 48-1108 du 10 juillet 1948 « portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnel civils et militaires de l'État relevant du régime général des retraites » : . Le lien renvoie à la version d'origine. Dans le fac-similé, après le décret proprement dit, on retrouve les bornes indiciaires d'origine en indice brut. On notera que, alors, les fonctionnaires n'étaient pas supposés « échapper » au régime général d'assurance vieillesse, qui correspond à l'actuel régime de base géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Le code des pensions de 1948 a été institué par la loi Queuille n° 48-1450 du 20 septembre 1948 « portant réforme du régime des pensions civiles et militaires et ouverture de crédits pour la mise en application de cette réforme ».

[281] Depuis l'entre-deux-guerres, l'État s'était efforcé de mettre de l'ordre dans les échelles de traitement. Une loi du 29 décembre 1929 les limitait à 150, quand il en existait alors plus de 500. En 1943, le régime de Vichy les réduisit à 60. Ces échelles furent validées à la Libération dans l'attente de la réorganisation de la Fonction publique. Voir par exemple : H. Aigueperse, « Le mode de rémunération des fonctionnaires. Première partie: la grille indiciaire de 1948 », p. 2.

[282] F. Buisson, « Dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire ». Voir notamment l'article « Traitements ».

[283] Sur ce point, voir A. Tiano, *Les traitements des fonctionnaires et leur détermination, 1930-1957* ou H. Aigueperse, « Le mode de rémunération des fonctionnaires. Première partie: la grille indiciaire de 1948 ».

L'approche retenue la « commission Coÿne »<sup>284</sup> fut celle d'une hiérarchie des rémunérations allant d'un indice 100 à un indice 800. L'indice 100 était supposé correspondre à 120 % du minimum vital, ce qui ne fut jamais appliqué. Mais le système indiciaire permettait de conserver les rapports hiérarchiques tout en permettant de faire évoluer plus simplement et globalement les traitements. Comme le précise Jeanne Siwek-Pouydesseau<sup>285</sup> :

Un des apports du secrétaire général de l'UGFF-CGT, Alain Le Léap, fonctionnaire des contributions directes, fut de raisonner en indices nets, après déduction fiscale.

Cette structuration de la grille était porteuse de progrès social, adapté à une période d'instabilité des prix, en mettant en place un mécanisme pour évoluer de manière plus simple que la reprise catégorie par catégorie, dossier par dossier sur des bases variables. En termes de gestion, elle correspondait aussi à un souci de rationalisation et de simplification, mais aussi de contrôle des dépenses budgétaires que traduirait le statut du 19 octobre 1946<sup>286</sup>. Elle était supposée en particulier mettre un terme définitif aux rivalités catégorielles, sources d'une course à l'échelle de perroquet dont les instituteurs, les agents des Finances et les postiers avaient fait la démonstration depuis le début du siècle. La notion de « grille » conduisait à y inscrire, au rang hiérarchique voulu, l'ensemble des catégories, avec une volonté de simplification (par la fusion de corps ou de catégories).

C'est ainsi que le décret Schuman du 13 janvier 1948<sup>287</sup>, que suivra et remplacera le décret du 10 juillet 1948, fixa les bornes indiciaires des corps ou emplois de chaque catégorie « statutaire » comme suit : catégorie A, indices 250 à 800 (avec un nombre très limité d'emplois « hors catégorie ») ; catégorie B, indices 185 à 360 ; catégorie C, indices 130 à 250 ; catégorie D: indices 100 à 185 — chaque catégorie correspondant à un niveau de recrutement (*voir l'encadré ci-après*).

#### Encadré 7. Dans la Fonction publique, il y a catégorie et catégorie

Les catégories « statutaires » ont été définies de 1946 par les lettres A, B, C, D<sup>288</sup>. Jamais elles n'ont été définies légalement ou règlementairement. De manière implicite et partagée par tous les acteurs, la catégorie A correspondait à un recrutement minimal à la licence ou avec un diplôme d'ingénieur, la catégorie B au baccalauréat ou aux diplômes techniques équivalents, la catégorie C au brevet [des collèges] ou au certificat d'aptitude professionnelle (CAP), la catégorie D aux recrutements sans diplôme ou avec le seul certificat d'études. Quelque imparfait que soit ce

[284] Daniel Coÿne était devenu président de chambre à la Cour des comptes peu après la publication du décret 46-649 du 11 avril 1946 « portant création et composition d'une commission chargée d'étudier le reclassement des rémunérations accordées aux différentes catégories de fonctionnaires » (*Journal officiel de la République française. Lois et décrets*, n° 87 du 12/04/1946, p. 3064: Gallica.bnf.fr. URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k96155922/f4.item>). La commission comptait un président de chambre à la Cour des comptes, président (D. Coÿne) ; un conseiller d'État, vice-président ; dix autres hauts fonctionnaires ; un représentant de la SNCF ; dix représentants du cartel CGT des services publics et deux du cartel CFTC.

[285] J. Siwek-Pouydesseau, « Genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire », p. 39.

[286] Voir en particulier l'article 31 de la loi Thorez qui, hors remboursement de frais ou heures supplémentaires effectives, ne prévoyait que des « primes de rendement », ce qui avait été critiqué par la FEN jusqu'à ce qu'elle obtînt que les statuts des personnels enseignants pussent déroger au statut général.

[287] Décret 48-78 du 13 janvier 1948 « relatif au classement hiérarchique des emplois permanents de l'État », Legifrance.gouv.fr. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000327545>.

[288] L'accord Durafour de 1990 a organisé l'extinction de la catégorie D.

système, il a résisté à toutes les tentatives de redéfinition.

Il ne faut pas les confondre avec **les catégories A et B utilisées en matière de pensions depuis 1924**. Celles-ci, utilisées pour le régime de l'État et, depuis 1948, celui des collectivités locales (CNRACL) correspondent aux emplois respectivement classés en services « sédentaires » (A) ou « actifs » (B), ces derniers permettant de partir de manière anticipée.

Dès lors qu'un texte parle de catégorie A ou B, il faut faire attention à son objet : question statutaire concernant le personnel en activité de service ou question de pension. Un fonctionnaire en activité (fonctionnaire actif) peut être « sédentaire » indépendamment de sa catégorie « statutaire » A, B ou C.

### 2.3.1.3. De la grille indiciaire au Code des pensions de 1948

Nous avons vu comment la loi du 3 août 1946 avait posé, avec le principe d'une révision de la loi de 1924, celui du maintien d'un régime de retraite propre aux fonctionnaires<sup>289</sup>. Cette révision était subordonnée, puisque la péréquation générale des retraites était un objectif, à la détermination des nouvelles « échelles ». La définition de celles-ci dans le cadre — c'est le moment qui convient — d'une *grille indiciaire* (cadre double de repositionnement hiérarchique mais aussi de mode technique de calcul) allait fondamentalement structurer de manière dynamique le lien entre le traitement d'activité (à l'exclusion des rémunérations annexes ou accessoires) et la pension.

Ainsi la loi 48-1450 du 20/09/1948 «portant réforme du régime des pensions civiles et militaires et ouverture de crédits pour la mise en application de cette réforme » (le Code des pensions de 1948)<sup>290</sup> allait-elle être, après le statut général de 1946, le deuxième volet de la construction du lien statutaire entre situation statutaire de référence et pension des fonctionnaires. Pour les fonctionnaires, l'adoption du statut général modifiait cependant substantiellement la donne. Le régime de pensions n'était plus le seul grand texte commun à tous les fonctionnaires et même, de ce fait, devenait secondaire tout en restant évidemment important.

Dans le système institué à l'aube de la IVe République, la prise en compte d'une carrière longue avec une progressivité lente s'effectuait alors, au moment de la retraite, par la référence aux « grade, classe, échelon et emploi » effectivement détenus (dont, indirectement, mais indirectement seulement) à un indice de rémunération. On partait en retraite sur la base de son grade et de son échelon, lien que garantissait la péréquation (à situation statutaire égale). Le statut Thorez prévoyait explicitement, par souci de rationalisation<sup>291</sup>, un mouvement de fusions ou restructurations de « cadres », comme le disait encore le statut de 1946 (corps de fonctionnaires). Pour conserver ce principe et ne pas avoir à gérer de multiples strates anciennes, le Code des pensions de 1948 avait introduit la notion d'assimilation, permettant de traiter des retraités en les repositionnant par rapport à une situation existante

---

[289] Voir plus haut le paragraphe « Retraites des fonctionnaires : vers la clarification », p.78 .

[290] « Loi 48-1450 du 20/09/1948 «portant réforme du régime des pensions civiles et militaires et ouverture de crédits pour la mise en application de cette réforme » », Legifrance.gouv.fr. Les pensions civiles et militaires firent l'objet d'une codification ultérieure par le « décret 51-590 du 23 mai 1951 portant codification des textes législatifs concernant les pensions civiles et militaires de retraite », lui-même prévu par la loi 51-561 du 18 mai 1951 « relative à la codification des textes législatifs relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite » (JORF du 19/05/1951, p. 5163). La loi prévoyait une codification à droit constant.

[291] Sur cet aspect, voir notamment J. Chevallier, *ibid.*

si la leur disparaissait des grilles « actives ». La pension des fonctionnaires continuait à assumer son caractère de *traitement continué*<sup>292</sup>.

Dans *L'École libératrice*<sup>293</sup> Lucien Boulanger se félicitait de cette avancée qui permettait de régler « à notre entière satisfaction, la péréquation intégrale et automatique par le jeu combiné des articles 17 et 60 du texte ». Le texte permettait en outre de régler les cas des instituteurs retraités avant le milieu des années 1930 dont ses articles de la période 1945-1948 avaient longuement évoqué la situation.

Il y avait une certaine similarité entre les règles statutaires pour les actifs et celles qui frappaient les retraités (suspension ou remise en cause de la pension). Jusqu'en 1983, l'échelle des sanctions distinguait d'ailleurs la révocation avec ou sans perte des droits à pension (auquel cas, l'intéressé était reversé à la sécurité sociale dont les règles moins favorables s'appliquaient alors), de même que certaines incompatibilités provoquant la « suspension » de la pension<sup>294</sup>. Indissociable de la notion de « carrière », le bénéfice, même « proportionnel » de la pension supposait que l'intéressé ait accompli quinze années de services effectifs hors les cas d'invalidité<sup>295</sup>.

Le Code des pensions de 1948, comme celui de 1924 (et, avant lui, la loi de 1853), se bornait à une approche technique. Il n'y a de déclaration de principe en matière de pensions civiles qu'avec la codification effectivement réalisée par la loi du 26 décembre 1964 reprise en épigraphe. En considérant la longue durée, il n'y a pas eu construction consciente et voulue d'un « système », mais des rapprochements progressifs suivis, en 1948, d'une mise en cohérence du Code des pensions avec le statut général pour prendre en compte la logique de l'organisation de la grille indiciaire.

Les fonctionnaires — comme le firent à l'époque les artisans, commerçants ou professions libérales (catégories réticentes à une base déclarative des revenus) — « échappaient » au régime général d'assurance retraite en conservant une législation spécifique. Il est vrai

---

[292] Antoine Prost, cite un article du juriste Gaston Jèze évoquant déjà, pour le Code des pensions de 1853 comme celui de 1924, la pension comme « traitement continué et diminué » (voir plus haut, p. 54), in A. Prost, « Jalons pour une histoire des retraites et des retraités (1914-1939) », p. 270. Mais, au-delà de l'analyse juridique et technique, le grand juriste cité pointait déjà dans cet article (en 1929!) le grand danger pour les finances publiques : *Comme dans tout système de pensions proprement dites, une partie de la pension est payée par l'État, un grand péril menace les finances publiques par suite de l'impossibilité de déterminer la charge que fera peser sur le Trésor un service de pensions de retraite proprement dites*. Aux pensions, il eût préféré un système « de rentes viagères ou d'assurances sur la vie », dont l'expérience sur long terme n'a pas démontré la pertinence ! Voir sur Gallica : G. Jèze, « Le régime de retraite des fonctionnaires publics en France » (1929).

[293] Lucien Boulanger, « Qu'apporte la nouvelle loi des pensions ? », *L'École libératrice*, nº 1 du 28/09/1948, p. 7. L'article 17 de la loi de 1948 renvoyait au calcul de la pension sur la référence au traitement indiciaire de la situation correspondante (grade, classe, échelon, emploi). Le texte de Boulanger est du 15 septembre (antérieure à la promulgation de la loi). L'article 60 qu'il cite correspond en fait à l'article 61 du texte définitif qui visait, pour les pensions concédées sous l'empire de la loi de 1924, en tenant compte des « modifications de structure ».

[294] Voir plus bas : « L'évolution du droit disciplinaire de la Fonction publique », p.123, et « L'article 65 de la loi Raffarin-Fillon de 2003 », p.120 .

[295] Sur les diverses contraintes pesant sur les fonctionnaires, actifs et retraités, j'avais été, il y a un quart de siècle, corédacteur d'une étude synthétique ayant été reprise par une étude de la revue du CRES (Centre de recherches économiques, sociales et syndicales), organe aujourd'hui disparu de vulgarisation économique lié aux organisations de l'Éducation nationale. Voir : L. Bentz et A. Clavelou, « Défense et illustration du Code des pensions ». À la demande de Jean-Paul Roux, cette étude avait été reprise *in extenso*, dans un numéro de *L'Enseignement public* (bulletin de la FEN adressé à l'ensemble de ses adhérents). Mais elle ne traduit plus qu'un état ancien, irrémédiablement dépassé de la situation.

qu'à l'époque la perspective de diminuer drastiquement les pensions des fonctionnaires à venir aurait été socialement et politiquement problématique.

#### 2.3.1.4. Les altérations successives du « modèle » de 1948

L'architecture statutaire de 1948 faisait du traitement indiciaire l'alpha et l'oméga de la gestion des corps et des emplois. Elle a été remise en cause presque simultanément en raison d'une forte inflation.

Roger Grégoire a consacré un chapitre à « la remise en ordre de 1948 et son échec »<sup>296</sup>. Il rappelait l'état d'esprit qui y avait présidé :

Tous les agents attendaient [du reclassement] non seulement une amélioration de leur situation, mais encore une définition immuable de leurs « droits théoriques » ; désormais, ils seraient garantis, pensaient-ils, à la fois contre un amenuisement de leur rémunération par rapport à celle des salariés de secteurs semi-public ou privé et contre des bouleversements intempestifs des « parités » internes. Le calcul du traitement le plus bas, par référence à un « minimum vital » commun à l'ensemble du salariat, le rapport constant établi entre les traitements nets, la fixité des indices, devaient assurer la pérennité de ce double équilibre ; ce dernier ne serait plus menacé par les aléas budgétaires ni par les modifications apportées au régime fiscal.

Mais il analysait les raisons ayant conduit à l'inapplication des principes initiaux, notamment financiers<sup>297</sup> :

[...] ne pouvant faire face aux dépenses résultant d'une augmentation générale des traitements, mais obligés de satisfaire les revendications des catégories les moins favorisées, les pouvoirs publics ont cherché tous les moyens d'échapper à l'automaticité des indices.

Jeanne Siwek-Pouydesseau pointe les effets ravageurs de l'inflation, à peine la grille définie<sup>298</sup> :

[...] de 1945 à 1949, le pouvoir d'achat avait diminué de 38 % pour les petites catégories et de 44 % pour les catégories moyennes, les baisses étant encore plus considérables au sommet de la hiérarchie.

Un observateur aussi impliqué qu'Henri Aigueperse<sup>299</sup> en dressait un constat plus détaillé un quart de siècle après les faits. Aigueperse date les premières atteintes à la grille de 1949<sup>300</sup> :

En raison de l'inflation persistante, la course salaires→prix ne connaissait pratiquement pas de répit à cette époque (1949). **Les Gouvernements, en prenant des mesures fragmentaires ou en pratiquant la méthode des plans échelonnés dont les échéances n'étaient pas toujours respectées**, laissaient se créer et se développer un malaise parmi les fonctionnaires à tous les niveaux de la hiérarchie.

On tentait de donner satisfaction aux petites catégories en leur accordant des

---

[296] R. Grégoire, *La Fonction publique*, op. cit., p. 271.

[297] Ibid., p. 273.

[298] J. Siwek-Pouydesseau, « Les grèves de fonctionnaires sous la IV<sup>e</sup> république ».

[299] Henri Aigueperse, secrétaire général du Syndicat national des instituteurs (SNI) de 1946 à 1952, a siégé jusqu'au passage à l'autonomie de la Fédération de l'Éducation nationale (FEN) en 1948, dans les instances de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires de la CGT.

[300] H. Aigueperse, « Le mode de rémunération des fonctionnaires. Deuxième partie: les difficultés d'application des règles établies en 1948 », *Les dossiers du CRES*, no 18 (mai 1975), p. 1 et 2.

augmentations sous forme d'indemnités dégressives. Ensuite, pour éviter une hémorragie des cadres supérieurs qui fuyaient vers le secteur privé ou le secteur nationalisé, on créait, à partir de l'indice net 451, une prime de super-hierarchie de 450 F par point d'indice.

Pendant ce temps, de nombreuses primes ou indemnités spéciales étaient attribuées à certains corps ou à certains grades, dans divers ministères: prime de technicité, de productivité, pour situation particulière, etc. D'autre part, de nombreuses demandes de révisions indiciaires étaient présentées au Conseil supérieur de la Fonction publique, demandes s'appuyant le plus souvent sur des modifications d'attribution ou de conditions de recrutement. Plusieurs centaines furent admises, entre 1949 et 1954. **Dans la mesure où elles portaient atteinte à des parités établies, elles entraînaient, toujours, des démarches reconventionnelles.**

Et de mentionner alors les différents moyens pour y arriver, notamment indemnités, avec en particulier le poids important d'une indemnité de résidence, calculée sur la base du traitement indiciaire mais non prise en compte pour la retraite, fondée sur des zones de salaires. Et, évoquant les mécanismes empêchant l'évolution de la grille indiciaire, il ajoute : « Il en résultait une véritable course aux indemnités »<sup>301</sup>.

Au début des années 1950, la Fonction publique connut des difficultés de recrutement de cadres de catégorie A, notamment au niveau le plus élevé. C'est ainsi que le système indiciaire fut revu à partir de 1955, notamment avec la création des « échelles-lettres » pour les hauts fonctionnaires<sup>302</sup>. Responsable revendicatif de la FEN de 1971 à 1983, François Malcourant le constatait plus de vingt ans après Roger Grégoire<sup>303</sup> :

La grille de 1948 n'était pas forcément parfaite. Elle reflétait, comme toute grille de rémunérations, un certain état de la société dans une situation économique donnée. Si certaines règles définies en 1948 n'ont pu être appliquées, c'est parce qu'elles se sont heurtées soit à des réalités économiques (difficultés de recrutement de fonctionnaires de catégorie A dans les années cinquante) soit à des évolutions souhaitables : le régime de l'impôt progressif sur le revenu, avec détermination de parts en fonction des charges familiales, ne permet plus l'établissement d'une hiérarchie nette. Qui songerait pour autant à revenir à l'impôt céduaire ?

Et de préciser

La vérité, c'est qu'il n'y a pas de système parfait [...]. Une grille de rémunérations, si parfaite qu'on puisse la concevoir, n'est que la photographie, à un moment donné, de rapports sociaux extrêmement complexes et fort heureusement mouvants. Au bout d'un certain temps, toute grille tend à figer une situation dépassée et devient alors une contrainte. Les maillons les plus faibles cèdent. Des distorsions se produisent. Elles sont corrigées par des expédients, et un beau jour tout est à revoir.

Les organisations syndicales de la Fonction publique ont vécu avec leurs contradictions. Les contraintes de parités externes ou internes conduisent la plupart du temps à rendre difficiles les perspectives indiciaires, sauf pour les corps atypiques. Le champ de négociation étant ce qu'il est dans un contexte donné, les négociations catégorielles au sein d'un minis-

---

[301] R. Grégoire, *La Fonction publique*, p. 280.

[302] H. Aigueperse, « Le mode de rémunération des fonctionnaires (II) », *op. cit.*

[303] F. Malcourant, « La refonte de la grille de la Fonction publique. Note à l'intention des militants de la majorité fédérale de la FEN ». Le document n'est pas daté, mais les éléments de contexte permettent de le dater sans doute du dernier trimestre de l'année 1977 ou du début 1978.

tière se sont traduites par la recherche, tacite ou faute de mieux, de biais permettant de contourner une grille difficilement modifiable. Les primes, indemnités et autres rémunérations annexes y ont joué un rôle important.

Dans le même temps, les régimes indemnitaire étant très éclatés, les mêmes organisations syndicales, à un échelon souvent plus large (syndicat, fédération) réclamaient l'intégration des primes et indemnités dans le traitement soumis à retenue pour pension. Cette antienne était reprise de congrès en congrès, de motion en motion, en évitant d'ouvrir imprudemment la boîte de Pandore du *comment...* sinon en réclamant une mise à niveau des régimes indemnitaire, ce qui revient à gommer la logique de spécificités ou de contraintes liées à l'emploi ou aux conditions d'exercice. Mais réaffirmer syndicalement des exigences ne coûte rien, comme le dirait n'importe quel ministre du Budget.

Cette fameuse intégration des primes dans le traitement indiciaire a montré ses limites avec l'accord « PPCR »<sup>304</sup> de septembre 2015 : étalé de 2017 à 2020, il prévoit une conversion en 4 points d'indice nouveau majoré en catégorie C, 6 en catégorie B, 8 en catégorie A. La valeur brute du point d'indice nouveau majoré correspondant à environ 4,69 € mensuels arrondis, on voit la limite de l'exercice, limité par définition au volume indemnitaire le plus faible.

Peut-on cependant reprocher aux organisations syndicales, contraintes par le principe de réalité, d'assurer comme le disent souvent leurs statuts « la défense des intérêts matériels et moraux » de leurs mandants ? S'ils ne sont pas nécessairement réticents aux approches de principe, sinon aux approches théoriques, ces derniers ont toujours l'œil rivé par nécessité quotidienne sur *la petite case en bas à droite* du bulletin de paie. *Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras...*

Il n'en demeure pas moins que quelque imparfaite que fût l'application du régime des rémunérations mis en place à partir de 1948, c'est bien la référence au traitement indiciaire — même *gauchie* par la réforme Raffarin de 2003 — qui sert encore aujourd'hui de base pour le calcul des pensions des fonctionnaires.

### 2.3.2. Le caractère statutaire de la pension civile modèle 1948

La loi sur les pensions civiles de 1853 était le résultat d'un acte unilatéral du Gouvernement de l'Empire autoritaire, malgré une fronde parlementaire surprenante pour l'époque, mais qui n'était pas majoritaire. La loi sur les pensions civiles et les pensions militaires avait donné lieu à un bras de fer entre le Gouvernement Poincaré et la Chambre des députés. La loi du 20 septembre 1948, quant à elle, fut adoptée extrêmement aisément, sans que la logique de fond — une péréquation automatisée entre traitements d'activité et pensions, quelle que soit leur date de concession — ne fût contestée.

On signalera d'abord que la loi du 20 septembre 1948 a été adoptée très rapidement<sup>305</sup>. Le projet avait été déposé le 1<sup>er</sup> juin 1948. Venant en discussion plénière le 6 août à l'Assemblée nationale, il donnait lieu à un vote par article ramassé sur la séance, sans rapport détaillé ni discussion générale pour permettre une mise en œuvre rapide. Le rapporteur faisait

---

[304] Sur l'accord « Parcours professionnels, carrières, rémunérations » (PPCR), voir plus bas la note<sup>546</sup>, p.164 .

[305] Postérieurement à l'adoption de la loi du 20/09/1948, elle a fait l'objet d'un travail de codification. C'était l'objet du décret 51-590 du 23 mai 1951 « portant codification des textes législatifs concernant les pensions civiles et militaires de retraite », lui-même prévu par la loi du 18 mai 1951 qui avait le même intitulé.

référence à la loi Thorez du 19 octobre 1946 (statut général) dont l'article 140 avait posé le principe d'un régime spécial.

La nécessité de la réforme était ainsi posée par le rapporteur en ces termes<sup>306</sup> :

D'une part — l'exposé des motifs le souligne — la loi du 14 avril 1924 a subi d'incessants remaniements. Modifiée « sans cesse et sans méthodes, la législation des retraites, déjà d'une grande complexité, apparaît actuellement dans une confusion extrême qui confine au désordre ». [...] Il existe des inégalités choquantes que maintiennent entre fonctionnaires de même ancienneté de service, de même valeur professionnelle et de situations identiques, les modalités actuelles de rétribution des retraités. [...] La volonté du Parlement s'est nettement affirmée pour substituer à un régime qui soulève d'aussi légitimes critiques des dispositions nouvelles qui assurent en même temps, pour l'avenir, des règles claires, une méthode souple et rapide dans la liquidation des pensions. Le projet qui nous est soumis aujourd'hui répond à cette double préoccupation.

Le même dispositif était retenu au Conseil de la République<sup>307</sup> qui examina le texte en une seule séance le 27 août 1948 et l'approuve également à une écrasante majorité<sup>308</sup>. Le 17 septembre, l'Assemblée nationale statuait définitivement sur les amendements au projet de loi déposés par le Conseil de la République.

Sous l'empire des lois de 1853 et de 1924, la pension était réputée concédée en fonction de la situation de l'intéressé au moment de sa mise à la retraite en fonction de la durée prévue pour le calcul de l'assiette. Comme nous l'avons vu, la « péréquation des retraites » de 1924 était une opération à un coup. La situation changeait fondamentalement avec l'adoption de la loi du 20 septembre 1948 : ce qu'elle mettait en place, c'était une « péréquation dynamique », avec un dispositif permettant de prendre en compte les évolutions statutaires ultérieures. C'était désormais techniquement beaucoup plus facile, avec l'adoption du statut général des fonctionnaires dont découlait la mise en place d'une grille indiciaire unique de référence<sup>309</sup>.

Dans le système tel qu'il existait dans la période 1948-2003, le fonctionnaire ne partait pas en retraite « sur la base de son dernier traitement » (la règle « des six mois »), comme on le disait par raccourci commode, mais impropre. Achevant sa carrière à un grade, classe, échelon et emploi, il partait en retraite sur la base de cette situation statutaire. Au moment même du départ, les deux éléments de la base de calcul coïncidaient en pratique (dernière rémunération ; traitement indiciaire lié au grade et à l'emploi), mais cette confusion n'était plus possible ensuite. Le mécanisme de péréquation (ancien article L15 du Code des pen-

---

[306] *Journal officiel. Débats parlementaires. Assemblée nationale*, 3<sup>e</sup> séance du 6/08/1948, n° 100, 7/08/1948, p. 5472. Sur les modifications de la loi du 14 avril 1924 avant-guerre, Antoine Prost (*art. cit.*, p. 286) pointe plusieurs mesures ou séries de mesures, aux finalités parfois contradictoires, en 1930, 1932, 1934, 1936. À cela s'étaient ajoutés les ajustements minima rendus nécessaires par la hausse des prix, sans jamais les rattraper, sous le régime de Vichy puis à la Libération qui s'était efforcée de remédier à la paupérisation croissante des pensionnés.

[307] Chambre haute, mais très mineure, du Parlement sous l'empire de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République.

[308] 293 voix contre 5. *Journal officiel. Débats parlementaires. Conseil de la République*, n° 78, 28/08/1048, p. 2886, séance du 27/08/1948. Le *JO des débats de l'Assemblée nationale* (p. 6590) ne fait pas apparaître de vote nominal, ni même comptabilisé. Il est simplement fait mention, dans le cadre de la procédure très allégée retenue par la représentation nationale, du fait que le projet de loi, à l'issue des examens rapides des amendements (retenus) du Conseil de la République, était « adopté », ce qui laisse augurer d'un vote aussi massif qu'au Conseil de la République.

[309] Sur la péréquation de 1924, voir plus haut, p.63 .

sions) de 1964<sup>310</sup> assurait automatiquement la correspondance entre la situation des actifs et celle des retraités correspondants. Leurs pensions évoluaient comme la base indiciaire du même grade, à la même classe et pour le même échelon (voire le même emploi qu'il soit fonctionnel ou spécifique comme les directeurs d'école par rapport à leurs instituteurs adjoints). C'est en fonction de ce principe que les instituteurs du 11<sup>e</sup> échelon, parties en retraite à l'indice majoré 445 en 1980 ont atteint automatiquement l'indice majoré 491 en 1990.

Le rigoureux Roger Grégoire<sup>311</sup> — s'il conteste dans un second temps les mécanismes d'écrêtement des pensions les plus élevées applicables en 1948 — écrivait<sup>312</sup> :

La loi du 20 septembre 1948 qui régit actuellement le régime des pensions répondait à la double nécessité de réviser le taux résultant des pensions concédées sous l'empire de la loi du 14 avril 1924 et d'en simplifier le régime. La loi du 14 avril 1924 fixait le montant des pensions d'ancienneté en valeur nominale au moment de leur liquidation : lorsque les dévaluations de la monnaie aboutissaient à déprécier à l'excès le montant des pensions, il était procédé à une revalorisation, soit par l'adjonction d'une indemnité, soit par une majoration proportionnelle. Cette méthode aboutissait, d'une part à empêcher les pensions de suivre effectivement l'évolution du coût de la vie, d'autre part à les faire varier en fonction de la date à laquelle elles avaient été concédées<sup>313</sup>. [...]

Le régime [de retraite] institué par la loi du 20 septembre 1948 est infiniment plus satisfaisant que le régime antérieur ; il établit un rapport constant entre les traitements d'activité et les pensions, et garantit ainsi non seulement le maintien du pouvoir d'achat des retraites, mais encore le niveau relatif des pensions.

L'intéressé ne partait pas en retraite avec son « dernier indice », comme l'indiquait faussement un raccourci devenu usuel : il partait en retraite sur la base de l'indice correspondant à ses grade, classe, échelon effectivement détenus.

Le mécanisme mis en place en 1948 avait un intérêt technique pour viser à corriger mécaniquement les retards réguliers que prenaient antérieurement les retraites des fonctionnaires sur les traitements d'activité, dans un contexte marqué de surcroît par un considérable et complexe travail de reclassement. Jusqu'en 1948, les rémunérations étaient exprimées en

---

[310] Formellement, c'est la version d'origine du Code des pensions civiles et militaires actuellement en vigueur, après des modifications substantielles intervenues à partir de la loi Raffarin de 2003. L'enveloppe juridique est la même (un même Code qui a connu diverses modifications), mais dans un esprit *substantiellement* différent. Il faut donc distinguer la logique de la version 1964-2003 de celle de la version postérieure (2004 et après).

[311] Roger Grégoire, maître des requêtes au Conseil d'État comme Michel Debré, a participé au plus haut niveau à la réorganisation administrative dont le texte le plus important a été l'ordonnance du 9 octobre 1945 créant notamment l'ENA, mais aussi une direction de l'administration et de la Fonction publique dont il fut le premier titulaire entre octobre 1945 et janvier 1954. Après des fonctions à l'OECE (actuelle OCDE), il a réintégré le Conseil d'État en 1961 où il a achevé sa carrière comme président de section (1976-1982). Il fut marginalisé au moment de la préparation du statut général de 1946 (dont les deux artisans principaux ont été, sous l'autorité de Maurice Thorez, vice-président du Conseil, l'inspecteur des impôts Max Amiot, membre de son cabinet, et Jacques Pruja, secrétaire général adjoint de l'UGFF CGT jusqu'en 1950), mais il a joué un rôle certain dans la mise en place de la grille. C'est en 1954, après son départ de la direction de la Fonction publique qu'il a publié *La Fonction publique*, dans lequel il expose les principes qu'il entend (ait) promouvoir. C'est notamment, dans la logique du système de carrière, la séparation entre le grade et l'emploi. Absente du statut de 1946, elle ne figure pas davantage dans le statut « Debré » (ordonnance du 4/2/1959)... mais apparaît dans le statut « Le Pors » (loi du 13/7/1983, art. 12).

[312] R. Grégoire, *La Fonction publique*, p. 292-293.

[313] Antoine Prost évoque les difficultés posées par l'absence de système de référence pour revaloriser les pensions exprimées en valeur fixe dans un entre-deux-guerres où la stabilité du franc-or n'était plus qu'un lointain souvenir : A. Prost, « Jalons pour une histoire des retraites et des retraités (1914-1939) », p. 268-277.

valeur monétaire, ce qui nécessitait d'adopter des mesures correctrices nombreuses. La logique indiciaire s'inscrivait dans la détermination de règles calant de manière stable la hiérarchie des grades et emplois, mais aussi des retraites en rendant possibles les adaptations envisagées.

D'une part, il suffisait de modifier la valeur du point d'indice (notamment par référence au coût de la vie) pour modifier en même temps l'ensemble des rémunérations et des pensions. Mais le statut de la Fonction publique de 1946 se fixait un objectif de restructuration progressive, mais cohérente de ce qu'il nommait encore les « cadres »<sup>314</sup>, assemblage hétéroclite construit au gré des circonstances entre corps, grades, catégories ou emplois, sans parler d'autres distinctions (« cadres parisiens » vs « cadres de province »).

De là, la règle de la **péréquation des retraites**, qu'on retrouve avec des formules comparables dans les Codes des pensions de 1948 et de 1964 (jusqu'à la loi Raffarin-Fillon<sup>315</sup> de 2003) : la pension, non pas déterminée par la dernière rémunération, mais par l'indice correspondant à la situation administrative prise en compte (grade et/ou classe, emploi, échelon) évolue comme celui-ci<sup>316</sup>. Pour avoir suivi de près l'évolution de ce corps, l'indice de référence d'un instituteur du 11<sup>e</sup> échelon (sommet de carrière) était le même, qu'il s'agisse d'un actif ou d'un retraité. Et dans l'hypothèse où, pour reprendre la terminologie de 1948, la rémunération de l'instituteur du 11<sup>e</sup> échelon bougeait (que l'indice soit augmenté ou que sa valeur globale, dans le cadre de la Fonction publique, évolue), alors la pension des retraités du même grade (instituteur) et du même échelon (11<sup>e</sup>) évoluait à due proportion.

---

[314] Cette notion de « cadres » appliquée à la Fonction publique était utilisée antérieurement, à l'image de son emploi militaire, par exemple dans les formulations « radiation des cadres », « rayer des cadres ». Elle l'est toujours, mais renvoie soit aux fonctionnaires dans leur ensemble (« les cadres de la Fonction publique ») soit par analogie avec le positionnement hiérarchique des cadres du privé, mais aussi de *l'encadrement intermédiaire* (« Etam »). Elle a été utilisée sous Vichy (loi 3941 du 14 septembre 1941, formellement abrogée par l'ordonnance du 9 août 1944 sur le rétablissement de la légalité républicaine). Ce même texte du Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) avait de fait, en ne l'abrogeant pas expressément, maintenu « provisoirement » la loi 3982 du 14/9/1941 « relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'État », dans une architecture qui en faisait le cadre, justement, d'un regroupement d'emplois liés à des grades et échelons.

Cette appellation a été reprise, pour des raisons pratiques, tenant à la fois à l'existant et à la complexité et à la variété des structurations hiérarchiques en vigueur, par la loi Thorez 44-2294 du 19/10/1946 « relative au statut général des fonctionnaires » (de l'État). Elle faisait disparaître la différence entre « fonctionnaires » (statutaires) et « employés » des dispositifs législatifs de 1941.

La notion de « corps » ne s'est substituée, avec la même acception qu'à partir de l'ordonnance « Debré » 59-244 du 4/2/1959. Elle a été étendue aux versants territorial et hospitalier, inclus désormais dans la Fonction publique, par la loi « Le Pors » 83-634 du 13/7/1983... avant que la structuration spécifique de la Fonction publique territoriale (loi 84-53 du 26/1/1984) ne fût profondément modifiée, sinon dénaturée, par la loi « Galland » 87-529 du 13 juillet 1987. Elle a substitué, dans ce versant, la notion de « cadre d'emplois » (on y revient) à celle de corps.

La notion de « cadres statutaires » a connu un regain, au moins théorique, avec le rapport Pochard du Conseil d'État (M. Pochard, « Perspectives pour la Fonction publique », *Rapport public du Conseil d'État, 2003*). URL : <https://www.conseil-etat.fr>.

[315] Dans la suite du texte, j'utiliserai l'expression « **réforme Raffarin** ». Jean-Pierre Raffarin était Premier ministre ; François Fillon, ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité. La loi 2003-775 du 21 août 2003 « portant réforme des retraites » était également contresignée par plusieurs autres ministres dont... Jean-Paul Delevoye, alors ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, ce qui était logique pour un texte touchant d'abord très directement les fonctionnaires.

[316] Article 17, I de la loi du 20/9/48, article L15 du Code des pensions (1964-2003).

S'y est ajouté le dispositif d'**assimilation**. Le dispositif d'« assimilation » des retraités, en vigueur jusqu'en 2004 (ancien article L16 de l'actuel Code des pensions civiles et militaires<sup>[317]</sup>), remontait au Code de 1948 et découlait des transitions prévues par le statut Thorez de 1946. Dans un objectif de simplification, il avait posé le principe de restructuration et de fusion de corps : compte tenu du temps qu'on envisageait pour leur mise en œuvre, le Code des pensions de 1948 permettait de les prendre en compte *a posteriori*. L'exercice, quelles que fussent les revendications syndicales, restait limité. Par exemple, les maîtres de CEG (collège d'enseignement général) ou les anciens maîtres de cours complémentaires qui avaient pris leur retraite avant 1969 et n'ont donc pas été intégrés, en tant qu'actifs, comme PEGC (professeurs d'enseignement général de collège) sont restés pensionnés comme instituteurs spécialisés. Autant la péréquation au sens de l'ancien article L15 maintenait rigoureusement la parité actifs/retraités, autant l'assimilation au sens de l'ancien article L16 était soumise, même avant 2003, à une marge d'interprétation encadrée cependant par la jurisprudence.

En tout état de cause, la cohérence fondée, non pas sur l'indice détenu, mais sur le grade, classe, emploi et échelon effectivement détenus, a été respectée, malgré une succession de *gauchisements* qui ont porté sur la structure des rémunérations depuis 1948, jusqu'à la remise en cause même de la référence du calcul des pensions en 2003 (réforme Raffarin).

### 2.3.3. Le Code des pensions civiles et militaires de 1964

Le Code des pensions a été refondu en 1964<sup>[318]</sup>. L'article premier de la loi du 26 décembre 1964 — qui incluait des mesures transitoires d'application — disposait que :

Les dispositions annexées à la présente loi constituent le Code des pensions civiles et militaires de retraite (partie législative).

Cette loi s'inscrivait dans le cadre de la Constitution de 1958 qui délimitait, pour la première fois, ce qui relève respectivement des domaines législatif et réglementaire<sup>[319]</sup>. S'il a fait l'objet d'ajustements réguliers, il faut considérer qu'il y a une césure majeure en 2003 avec la réforme Raffarin qui en a réécrit des dispositions majeures : j'y reviens dans un développement ultérieur<sup>[320]</sup>, parce que cette « version II » a remis en question le lien « situation statutaire/pension » traité dans cette partie.

La version 1964-2003 du Code se situait dans la continuité du Code de 1948. Le calcul de la pension sur la base d'un grade, classe, échelon et emploi était maintenu, tout comme les principes de péréquation et d'assimilation. Le Code de 1964 fusionnait les pensions « proportionnelle » et « d'ancienneté », en distinguant le droit à obtention de la pension et la jouissance de celle-ci (à l'âge ou dans les conditions requises). De ce fait, les situations correspon-

---

[317] Il reste toutefois applicable, au moins en principe, aux catégories de personnels enseignants concernées par les évolutions statutaires de la période Jospin-Durafour (instituteurs → professeurs des écoles, notamment). Mais ceci est une autre histoire.

[318] « Code des pensions civiles et militaires de retraite » de 1964 (en vigueur en l'état actuel des modifications du texte), sa partie législative a fait l'objet de la [loi 64-1339](#) du 26 décembre 1964 « portant réforme du Code des pensions civiles et militaires de retraite ».

[319] Les compétences législatives, soit pour la fixation des règles, soit pour les « orientations » sont cadrées strictement par la Constitution dans ses articles [34](#), [37](#) et même [38](#), sans parler même des contraintes particulières concernant les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale (voir plus bas, « Hiérarchie des normes et sécurité sociale », p. 194 et suiv.).

[320] Voir plus bas la section « La réforme Raffarin de 2003 », p.117 .

dant aux ex-pensions proportionnelles ouvraient droit aux avantages familiaux. Le nouveau code supprimait l'« abattement du sixième » qui frappait jusqu'alors les fonctionnaires sédentaires de catégorie A<sup>321</sup>. Il soldait aussi à sa manière la période coloniale en éteignant certaines dispositions héritées de la période coloniale qui permettaient de réduire la durée de services et l'âge requis (dans certains cas, 45 ans) pour bénéficier effectivement d'une pension à taux plein.

Toutes les améliorations apportées au projet en première lecture lui avaient alors valu une approbation unanime des députés. Le vote final se traduisit par une adoption sans opposition, mais avec un nombre important d'abstentions émanant des partis d'opposition. Le jeu politique ayant ses règles propres, ils ne s'opposaient pas à un progrès réel tout en se distinguant par des réserves portant sur les « insuffisances » d'un projet gouvernemental adopté<sup>322</sup> à un an de l'élection présidentielle de décembre 1965. Côté syndical, les approches positives du nouveau texte l'emportèrent largement.

## [2.4]

### Territoriaux et hospitaliers : une si longue convergence

La culture étatique étant ce qu'elle est, on a tendance à considérer les agents territoriaux et hospitaliers publics comme de simples « dérivés » de la Fonction publique de l'État. C'est vrai et faux à la fois. Vrai, dans la mesure où l'État a tenu à « tenir » ces collectivités qu'on appelait encore « secondaires » à la Libération, par référence (plus qu'opposition) à la collectivité nationale<sup>323</sup>. Certes, l'étau étatique a pu se desserrer (loi communale de 1884, lois Defferre de 1982-1983...), mais l'État a gardé la main sur leurs personnels comme ceux des établissements publics de santé qui se sont dégagés progressivement des communes ou syndicats de communes.

Il y a des fonctionnaires « de l'État », qui comptent parmi ses propres agents au sein de ses administrations, services et établissements ; mais les agents territoriaux ou hospitaliers sont des fonctionnaires « d'État », dans la mesure où leur statut est bien fixé par la puissance

---

[321] Sous l'empire du Code de 1948, il leur fallait donc six années pour en valider cinq... et quarante-cinq ans pour atteindre les trente-sept annuités et demie autorisant le maximum de pension de base (75 % à raison de 2 % par an, depuis 1948).

[322] 473 « pour », sans « contre » ni « abstention » le 8 octobre 1964 ; 320 pour, aucun « contre » et 149 « abstentions volontaires » au scrutin de deuxième lecture, sur le texte amendé par le Sénat, le 14 décembre 1964. L'adoption du texte était définitive. Les oppositions en deuxième lecture venaient des groupes Centre démocratique (ex-MRP, soutien du futur candidat Jean Lecanuet), Rassemblement démocratique (centre gauche, auquel appartenait depuis sa réélection de 1962, François Mitterrand), socialiste (SFIO) et communiste.

[323] On en trouve des exemples avant-guerre, comme dans le décret Daladier-Reynaud du 28 janvier 1939 relatif aux « traitements et pensions des personnels des collectivités secondaires et des établissements et services publics de ces collectivités », Gallica. URL: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65511577/f3.image>, mais aussi à la Libération, par exemple dans l'exposé des motifs de l'« ordonnance 45-898 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics ».

publique et non par la collectivité ou l'établissement qui les emploie. Sans qu'ils fussent fonctionnaires, leur situation était encadrée par l'État depuis au moins le début du XXe siècle et leurs « statuts généraux » avaient été fixés en 1852 par la loi, s'agissant des collectivités locales ; en 1955 par décret, s'agissant des personnels publics de santé. C'étaient bien des statuts « d'État », bien qu'ils ne fussent point fonctionnaires, et moins encore « de l'État ».

La France n'a connu longtemps que deux échelons réels d'administration locale depuis le Consulat : les départements et les communes. L'échelon intermédiaire de l'arrondissement<sup>324</sup> servait à la fois pour la tutelle sur les maires et la détermination des impôts directs de l'époque.

Le maire, à de rares périodes près, était nommé jusqu'à la loi municipale de 1884 : il en a conservé le fait qu'il « administre » quand le conseil municipal, qu'on peut regarder *mutatis mutandis* comme une assemblée locale, « délibère ». Quant au département, il n'avait qu'une assemblée délibérante, avec un président réduit à ce rôle, puisque le préfet était à la fois celui qui préparait les délibérations et les exécutait. Il faudra attendre la décentralisation « Defferre » pour que la présidence du conseil général (conseil départemental aujourd'hui) assumât la fonction d'exécutif du département.

Quant au niveau régional, il sera très largement absent de notre évocation. Hormis la période de Vichy<sup>325</sup>, il a commencé à être utilisé, sous la IVe République, comme échelon de coordination à finalité économique dans le cadre de la planification<sup>326</sup>. Si, à partir de 1959 (Ve République), le niveau régional a été structuré, c'est plus dans le cadre d'une harmonisation administrative. Après l'échec du référendum du 27 avril 1969 (et le départ du général de Gaulle), il a fallu attendre 1972 pour que la région fût érigée en établissement public<sup>327</sup>. Encore n'avait-elle pas de personnel propre, sauf le strict minimum<sup>328</sup>. Les régions ne sont devenues des collectivités territoriales « comme les autres » qu'avec la loi Defferre de 1982<sup>329</sup>. Leur mise en place s'est inscrite dans le nouveau schéma résultant des lois Le Pors.

---

[324] Arrondissement s'entend ici de la circonscription administrative dont le représentant de l'État est le sous-préfet, et non comme les arrondissements de Paris, Lyon ou Marseille.

[325] Encore s'agissait-il de donner un cadre identique aux administrations de l'État. Les actes du régime de Vichy ont été déclarés « frappés de nullité et de nul effet » dans les conditions fixées par l'ordonnance du Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) du 9 août 1944 « relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental » (voir sur [Legifrance.gouv.fr](https://legifrance.gouv.fr)).

[326] Ces deux textes ont été adoptés sous le Gouvernement Pierre Mendès-France, Edgar Faure (alors radical, comme le président du Conseil) étant ministre des Finances, des Affaires économiques et du Plan : 1<sup>e</sup> loi 54-809 du 14 août 1954 « autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social » (Gouvernement Mendès-France), voir sur [Legifrance.gouv.fr](https://legifrance.gouv.fr) ; 2<sup>e</sup> décret 54-1231 du 11 décembre 1954 « relatif à l'institution de comités d'expansion économique et de commissions régionales de coordination », voir sur [Legifrance.gouv.fr](https://legifrance.gouv.fr).

[327] Loi 72-619 du 5 juillet 1972 « portant création et organisation des régions » : voir [Legifrance.gouv.fr](https://legifrance.gouv.fr).

[328] Pierre-Éric Verrier rappelle que la loi de 1972 prévoyait que le préfet de région utilisait les services de l'État. Les régions ont été autorisées par deux circulaires (1975, 1978) à recruter des agents pour leur gestion propre (fonctionnement des assemblées, gestion des immeubles de la région). Il donne un effet global limité pour l'ensemble des régions (165 agents contractuels, 25 vacataires). Voir : P. — E. Verrier, « Naissance du statut général de la Fonction publique territoriale », p. 68. Cet article traite quasi exclusivement de la genèse des régions et date, à tous points de vue, de 1986, au moment même où les nouvelles institutions régionales se mettaient en place (élection des premiers conseils régionaux en mars 1986). En dépit de son parti-pris « antistatalitaire », il offre cependant des éléments factuels intéressants.

[329] Loi 82-213 du 2 mars 1982 « relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ». URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>.

On pourrait se contenter de la facilité d'une approche en deux phrases : *Avant 1983, les agents territoriaux et hospitaliers n'étaient pas fonctionnaires. Ils le sont devenus, mais n'étant pas rémunérés par l'État, ont conservé une caisse de retraite spécifique qui mutualise un régime au demeurant aligné sur celui des pensions civiles.* Ce serait une erreur. La réforme de 1983 n'a pas effacé les traces durables des mouvements antérieurs qui mêlent, comme ce fut le cas pour les fonctionnaires « de l'État », la question des pensions et celle des traitements.

#### 2.4.1. De la III<sup>e</sup> République à la Libération

La situation des agents des départements et des communes (ou des établissements publics non industriels et commerciaux qui en dépendent) n'a longtemps été réglée que par leurs assemblées délibérantes (conseils généraux des départements, conseils municipaux)... et la tutelle de l'État qui a imposé des maxima en matière de rémunérations comme de régimes indemnitaire<sup>330</sup>. C'était vrai en matière de rémunérations comme en matière de retraites. La convergence avec les fonctionnaires a été progressive et, longtemps — si l'on met de côté les instituteurs communaux avant 1886<sup>331</sup> —, les cheminement ont été parallèles, quand bien même l'État assurait plus qu'une mission de régulation.

En matière de retraite, les dispositifs — émiettés — sont anciens. Pour les départements, Jean-Marie Thiveaud évoque la difficile genèse des caisses de retraite des « fonctionnaires départementaux et communaux »<sup>332</sup>. Les départements ont leurs propres caisses (et la capacité à en assurer le pilotage). Les communes, dont seules les plus grandes (Paris, Lyon, Marseille) peuvent généralement gérer leur propre dispositif (sachant qu'à Paris, dont le préfet de la Seine est le véritable maire, c'est souvent le décalque de l'administration centrale), font gérer leur régime par la Caisse nationale de retraites pour la vieillesse (CNRV). Le système est éclaté et inégalitaire. Éclaté, parce que comme le précise Jean-Marie Thiveaud :

Malgré les retards ou les blocages, il n'en reste pas moins que les diverses législations de la période [loi sur les pensions civiles et militaires de 1924 ; loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910, puis loi sur les assurances sociales de 1928-1930] ont contribué à stimuler la création de nouvelles caisses de retraite départementales et communales. Pour un peu plus de deux cents institutions au début du [XXe] siècle, on compte, en 1940, 627 caisses de retraite particulières versant 77 621 pensions<sup>333</sup>.

Comme on le sait, la question des personnels départementaux et communaux a été abordée dans la préparation de la loi sur les pensions civiles et militaires de 1924, avant qu'il n'y

---

[330] Notamment pour minimiser les risques de débauchage de fonctionnaires de l'État. Avec des variations selon l'évolution des dispositifs, le traitement indiciaire étant fixé selon des règles identiques, les fonctionnaires territoriaux ne peuvent percevoir de rémunération globale, régime indemnitaire compris, supérieure à celle des agents équivalents de l'État. Cette limitation a été formulée au fil du temps dans les deux articles du chapitre VII de la loi 84-53 du 31/1/1984 « portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale » (titre II du statut général des fonctionnaires).

[331] Voir plus haut la note128, p.53 .

[332] Voir en particulier J.-M. Thiveaud, « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 », p. 41 —45.

[333] *Ibid.*, p. 45. Pour sa part, Antoine Prost relève (*art. cit.*, p. 265) que « de nouvelles municipalités fondent des Caisses de retraite : on en comptait 865 en 1929 contre 130 en 1891 »... mais dans ce qui était encore la France des trente-six mille communes.

fût répondu par la négative. Mais, de ce fait, le renvoi du problème aux collectivités s'est traduit par des différenciations sensibles, mais aussi un changement de logique que relève Antoine Prost<sup>334</sup> :

En 1923-1924, plusieurs municipalités adoptent des règlements de retraite dont les avantages sont égaux, voire même supérieurs à ceux dont bénéficient les fonctionnaires. [...] La retraite n'est plus une allocation de vieillesse uniforme, mais [comme pour les fonctionnaires de l'État] la prolongation du traitement.

Jean-Marie Thiveaud comme Antoine Prost évoquent dans cette période les tentatives de réforme des retraites des collectivités locales qui n'aboutissent pas avant la guerre<sup>335</sup>.

Antoine Prost, pour sa part, souligne l'extrême diversité des situations avant 1930<sup>336</sup> :

En 1929, tous les départements et les communes les plus importantes — 865 en tout — accordaient à leurs employés des retraites soit sur une Caisse autonome, soit en bonifiant une retraite de la CNRV. Mais le plus grand nombre des municipalités, n'occupant chacune qu'un petit nombre d'employés et ne disposant pas de ressources considérables, n'accordaient aucune retraite à leur personnel. 116 000 salariés des collectivités locales sur 205 000 se trouvaient ainsi en dehors des régimes de retraite.

L'État faisait peser sur les communes une tutelle par les préfets et sous-préfets, et notamment l'inscription d'office des dépenses obligatoires, la remise en cause de budgets insincères ou en déséquilibre, mais aussi la nécessité d'une approbation par la tutelle (et jusqu'au ministre de l'Intérieur pour les villes les plus importantes) de toute décision concernant les règles de rémunération du personnel du département ou de la commune. Quant aux départements, leurs décisions étaient préparées et exécutées par le préfet.

L'État s'est régulièrement préoccupé d'encadrer plus fortement l'autonomie, pourtant relative, des collectivités locales, comme on disait encore à l'époque. On n'évoquera pas ici la « parenthèse » du régime de Vichy, marquée par un retour à la nomination des maires et des corps municipaux<sup>337</sup>. Mais on rappellera, entre autres tentatives, que l'article 78 de la loi de finances du 31/12/1937 disposait que :

La rémunération allouée par une collectivité locale à l'un de ses agents ne pourra, en aucun cas, dépasser celle que l'État attribue à ses fonctionnaires remplissant une fonction équivalente<sup>338</sup>.

---

[334] A. Prost, « Jalons pour une histoire des retraites et des retraités (1914-1939) », p. 271.

[335] Une commission fut même constituée en 1937, dont la guerre interrompit le travail. Voir : J.-M. Thiveaud, *ibid.*, p. 44-45.

[336] A. Prost, *art. cit.*, p. 269.

[337] Sur cette situation (et, juste avant Vichy, les mesures prises par le Gouvernement Daladier à la suite du pacte germano-soviétique et de l'entrée en guerre), on pourra se reporter à P. Nivet, « Les municipalités en temps de guerre (1814-1944) », Parlement[s], Revue d'histoire politique, n° 20, 2013/2, Cairn.info.

URL : <https://www.cairn.info/revue-parlements1-2013-2-page-67.htm>.

[338] *Journal officiel de la République française. Lois et décrets*, n° 1 du 1<sup>er</sup> janvier 1938, p. 10. Voir sur Gallica : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k20312199/f1.item>.

Cette disposition fut rappelée un an plus tard par le décret Daladier-Reynaud du 28 janvier 1939<sup>339</sup>. Ce dernier rappelait en particulier que la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910 prévoyait

l'approbation par décret de l'institution ou de la modification des régimes de retraite des personnels départementaux et communaux.

La situation était cependant complexe dans la mesure où chaque collectivité fixait ses propres règles, alors même que les rémunérations des fonctionnaires de l'État ne faisaient pas système. À quoi s'ajoutait le fait que les régimes de retraite des « employés communaux ou départementaux » étaient éclatés, plus de la moitié de ces mêmes agents des collectivités n'en disposaient pas, ainsi que le rappelait ci-dessus Antoine Prost. La situation allait évoluer à la Libération dans le double contexte d'une structuration d'ensemble de la Fonction publique (de l'État) et de l'institution de la sécurité sociale.

#### 2.4.2. De la Libération à 1983

On a vu plus haut comment Maurice Thorez avait écarté l'intégration des territoriaux dans le statut de la Fonction publique lors des débats ayant conduit à l'adoption du statut général<sup>340</sup>. René Bidouze — acteur de l'élargissement de la Fonction publique en 1983, après avoir été secrétaire général de l'UGFF CGT, cette fois comme directeur de cabinet d'Anicet Le Pors — justifiait ainsi cette décision<sup>341</sup> :

Une divergence est également apparue tout au long de l'élaboration du statut sur l'application au personnel communal et départemental, souhaitée par le MRP et la CFTC, ce qui risquait d'aboutir à l'étatisation pure et simple de ces personnels et à une mise en cause de l'autonomie communale. D'ultimes négociations ont encore lieu en septembre. Elles aboutissent à un compromis et le député MRP Yves Fagon<sup>342</sup>, désigné comme rapporteur devant l'Assemblée nationale constituante.

Mais René Bidouze, en militant confirmé qui a du « métier », précise cependant un peu plus loin<sup>343</sup> :

Le statut [de 1946] ne s'applique pas aux collectivités locales et départementales. Il servira cependant de point d'appui à une lutte qui aboutira à la parution du Statut général du personnel communal en 1952, à celle du Statut du personnel hospitalier en 1955, puis à celle du Statut des personnels de la ville de Paris<sup>344</sup> et des diverses administrations sociales.

---

[339] *Journal officiel de la République française. Lois et décrets*, no 25 du 29 janvier 1939, p. 4. Décret relatif aux « Traitements et pensions des collectivités secondaires et des établissements et services publics de ces collectivités ». Voir sur Gallica : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65511577/f3.image>.

[340] Débats du 5 août 1946 à l'Assemblée nationale constituante : voir p.35 .

[341] R. Bidouze, *Les Fonctionnaires, sujets ou citoyens ? Le syndicalisme des origines à la scission de 1947-1948*, p. 337-338.

[342] Sur Yves Fagon, voir la note274, p.88 .

[343] R. Bidouze, *ibid.*, p. 340.

[344] La situation des personnels de la ville de Paris a continué à faire l'objet par la suite de dispositions spécifiques.

Contrairement à la situation de relatif flou qu'avait connu la Fédération des fonctionnaires entre 1909 et 1913<sup>345</sup>, elle s'était ensuite repliée sur les agents de l'État<sup>346</sup>. Les agents des communes et des départements comme ceux des établissements de santé avaient leur fédération propre, soit commune comme la Fédération des services publics et de la santé CGTU, soit distincte (Fédération des services publics ; Fédération des services de santé). En 1946, au sein de la CGT encore « réunifiée », les deux fédérations existaient<sup>347</sup>, mais hors de l'UGFF.

#### 2.4.2.1. L'ordonnance du 17 mai 1945 : un prélude

Ce cadre professionnel était distinct de la Fonction publique, mais a développé les analogies avec lui jusqu'à en paraître un décalque. Le souci de contrôle n'a pas été absent : il s'agissait à la fois pour l'État d'éviter une anarchie de gestion qui aurait pu le concurrencer. En 1945 comme en 1937, on parlait de « collectivités secondaires » pour désigner les collectivités locales, en usant alternativement parfois des deux formulations dans le même texte. Ainsi en est-il de l'exposé des motifs de l'ordonnance 45-993 du 17 mai 1945 « relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics » qui renvoie explicitement à l'article 78 de la loi de finances de 1937 précédemment évoqué.

Le texte d'origine encadrait la rémunération maximale des agents des collectivités locales (qui pouvaient rester en deçà dans le cadre de leurs propres délibérations) mais, pour éviter les nombreux conflits interprétatifs sur la législation de 1937, prévoyait, d'une part, la détermination de barèmes types interministériels<sup>348</sup> et, d'autre part, l'approbation par la tutelle<sup>349</sup> (préfet, voire ministre) des

délibérations ou arrêtés relatifs à la composition, aux effectifs et à la rémunération du personnel.

L'article 3 de l'ordonnance, pour sa part, contenait une disposition formellement restée en vigueur jusqu'en juillet 2009<sup>350</sup> :

---

[345] J. Siwek-Pouydesseau, *Les syndicats des Fonctions publiques au XXe siècle*, p. 55-60.

[346] J. Siwek-Pouydesseau, *ibid.* p. 59-56, mentionne encore la Fédération des employés d'octroi de France parmi les associations adhérentes à la Fédération des fonctionnaires en 1913. Page 85, la liste des membres de la commission administrative de la Fédération des fonctionnaires en 1930 ne comprend plus que des représentants d'organisations de fonctionnaires de l'État.

[347] Les fédérations de la santé des organisations interprofessionnelles syndiquent à la fois dans le public et dans le privé. On notera aussi que la Fédération des services publics, aujourd'hui, s'est ouverte, en raison des évolutions (par exemple dans les réseaux de distribution d'eau ou les mécanismes de sous-traitance) à des salariés du privé. Voir par exemple comment se présente elle-même aujourd'hui la Fédération CGT des services publics, historiquement contrainte par les évolutions de son secteur initial d'activité : <https://www.cgtservicespublics.fr/la-federation/presentation-de-la-federation/>.

[348] Art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance : arrêtés des ministres des Finances et de l'Intérieur (et, le cas échéant, de la Santé) après consultation du Conseil national des services publics départementaux et communaux qui a perduré, après plusieurs modifications lui aussi, jusqu'à la loi 2004-811 du 13 août 2004 (art. 45) qui l'a supprimé. Les dispositions abrogées peuvent être retrouvées dans les versions antérieures du Code général des collectivités territoriales (ancien titre III et article L1231-1 à L1231-7).

[349] Art. 2 de l'ordonnance : selon l'importance de la commune, l'approbation venait des ministres de l'Intérieur et des Finances (voire de la Santé pour les assistances publiques de Paris et Marseille), du préfet ou du sous-préfet selon le niveau administratif réglant le budget de la collectivité. Et, en cas de conflit, les ministres de l'Intérieur et des Finances tranchaient. Autant dire que l'administration d'État avait la main.

[350] Les passages en gras sont soulignés par moi. L'article 3 de l'ordonnance est toujours en vigueur dans sa forme modifiée qui fait référence, en cohérence avec le statut général publié par les lois de 1983, 1984 et 1986

Il est créé une **caisse nationale des retraites** à laquelle pourront être affiliés les agents des départements et des communes et de leurs établissements publics s'ils sont investis d'un emploi permanent. **Cette affiliation sera obligatoire pour les agents déjà tributaires d'un régime particulier de retraites.** Un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'application du présent article.

La rédaction d'origine tenait compte du contexte, non pas tant de la création de la sécurité sociale (l'ordonnance Parodi du 4 octobre 1945 est postérieure) que de la situation antérieure, avec des situations d'affiliation (ou non) à la CNRV, avec ou sans bonification des pensions par les collectivités, isolément ou dans le cadre de caisses locales.

L'exposé des motifs était explicite sur ce point :

En outre, la présente ordonnance permettra aux collectivités locales d'améliorer les retraites de leur personnel dans les mêmes conditions que celles prévues par l'ordonnance du 6 janvier 1945<sup>351</sup> pour les retraites de l'État.

[...] Le principe de la création d'une caisse générale de retraites est repris dans l'ordonnance. Cette caisse assurera une compensation équitable des charges entre les diverses collectivités: et rendra plus facile l'affiliation des agents des petites communes ainsi que les mutations de commune à commune.

Les mesures proposées sont le prélude à la codification et la refonte des textes relatifs à l'organisation des cadres<sup>352</sup> des services publics des départements, des communes et des établissements publics de ces collectivités.

Comme cela s'est passé pour l'État, mais pour des raisons différentes, la question des retraites a été traitée pour les agents des collectivités locales avant leur statut général

#### 2.4.2.2. Du décret de 1947 à la loi de 1952

La création de la « Caisse générale » prévue par l'ordonnance du 17 mai 1945 a tardé... et l'organisation des « cadres » encore plus. La création d'une caisse commune aux collectivités a fait l'objet du décret 47-1846 du 19 septembre 1947<sup>353</sup> : la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) était née.

Ce texte a considérablement évolué en soixante ans. Le principe fondateur n'a pas été modifié : la caisse mutualise les cotisations des agents, alignées sur celles des fonctionnaires de l'État, et la part « employeur » versée par les collectivités ; la gestion en est assurée par la Caisse des dépôts et consignations — comme c'était déjà le cas pour la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (CNRV).

L'article premier du décret de 1947 prévoyait d'affilier obligatoirement à la CNRACL les agents en fonction des collectivités et de leurs établissements (hors établissements à caractère industriel et commercial) « déjà tributaires d'un régime particulier de retraites », ainsi que ceux des collectivités qui décideraient de leur affiliation, « après avis de la Caisse » et ap-

---

aux agents pourvus d'un emploi permanent dans les deux versants territorial et hospitalier de la Fonction publique.

[351] Ordonnance permettant une remise en ordre des traitements et des pensions des fonctionnaires.

[352] À prendre dans le sens de groupements de grades et/ou d'emplois figurant déjà dans la réglementation de la Fonction publique de l'État et qui apparaîtront encore dans le statut général des fonctionnaires de 1946/

[353] « Décret 47-1846 du 19 septembre 1947 portant règlement d'administration publique pour la constitution de la caisse nationale de retraites prévue à l'article 3 de l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics ». Ce décret a été formellement abrogé par le « décret n° 2007-173 du 7 février 2007 relatif à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ».

probation par la tutelle compétente. En d'autres termes, s'il n'y avait plus d'autre régime spécial possible, pour les agents territoriaux, que la CNRACL, mais il pouvait encore demeurer des collectivités dont les agents non affiliés.

La « Caisse nationale de retraite », définie comme un établissement public, était dotée d'un conseil d'administration de vingt-sept membres<sup>354</sup>. Celui-ci n'avait de compétence que pour l'organisation et l'administration de la caisse : la détermination du régime proprement dit étant renvoyée à un règlement d'administration publique devant être adopté avant le 31 décembre 1947 (art. 4). Enfin, la nouvelle caisse récupérait les avoirs des « caisses locales » propres aux collectivités (syndiquées ou non), ainsi que le personnel des collectivités affilié à la CNRV (également gérée, on l'a vu, par la Caisse des dépôts, ce qui facilitait l'opération), que leurs retraites soient ou non bonifiées en ouvrant droit à des « compléments de pension » (art. 24).

C'était de fait une sortie de ce qui avait tenu lieu d'ébauche de régime général, ce que confirma la publication du décret de 1948. Avec un peu de retard sur le délai prévu, le régime de la CNRACL (entendu ici comme ensemble des règles concernant les droits à pension, sa liquidation et son entrée en jouissance) fut en effet défini par le décret du 2 avril 1948<sup>355</sup>. Antérieur à la loi du 20 septembre 1948 (Code des pensions civiles et militaires), il reprenait les dispositions du Code des pensions de 1924 encore applicable, y compris la référence à la moyenne de la rémunération des trois dernières années et la répartition des emplois des collectivités entre les catégories A et B au sens du Code des pensions (catégories sédentaire et active). Il n'y avait aucune référence explicite au Code des pensions de 1924 : c'était un alignement de fait s'appliquant à des « agents » nommés sur « emploi » et non à des fonctionnaires civils de l'État. La distinction a été marquée jusqu'en 1983.

**Tableau 3 . Code des pensions de 1948 et décret CNRACL de 1949**

CODE DES PENSIONS (LOI DU 21/09/1948, ART. 17- I)	RÉGIME CNRACL (DÉCRET DU 14/10/1949, ART. 16- I)
<p>La pension est basée sur les derniers émoluments soumis à retenue, afférents à l'emploi et classe ou grade et échelon occupés effectivement depuis six mois au moins <i>par le fonctionnaire ou militaire</i> au moment de son admission à la retraite ou, dans le cas contraire, sauf s'il y a eu rétrogradation pour faute professionnelle, sur les émoluments soumis à retenue, afférents à l'emploi et classe ou au grade et échelon antérieurement occupés.</p>	<p>La pension est basée sur les derniers émoluments soumis à retenue, afférents à l'emploi et classe ou grade et échelon, occupés effectivement depuis six mois au moins <i>par l'agent</i> au moment de son admission à la retraite ou, dans le cas contraire, sauf s'il y a eu rétrogradation pour faute professionnelle, sur les émoluments soumis à retenue, afférents à l'emploi et classe ou grade et échelon antérieurement occupés.</p>

[354] Huit représentants élus des actifs ou retraités « tributaires » ; huit représentants des collectivités ; quatre représentants de l'État (directeurs d'administration centrale) ; le président de la section « personnel » Conseil national des services publics départementaux et communaux (nommé par le ministre de l'Intérieur), le préfet de la Seine (qui jouait le rôle de « maire de Paris », fonction disparue jusqu'en 1976) et le directeur général de la Caisse des dépôts.

[355] « Décret 48-606 du 2 avril 1948 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 4 du décret 47-1846 du 19 septembre 1947 relatif à l'institution de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ».

CODE DES PENSIONS (LOI DU 21/09/1948, ART. 17- I)	RÉGIME CNRACL (DÉCRET DU 14/10/1949, ART. 16- I)
<p>Ce délai ne sera pas opposé lorsque la mise hors de service ou le décès <i>du fonctionnaire ou militaire</i> se sera produit par suite <i>d'un accident survenu</i> en service ou à l'occasion du service.</p> <p>Pour les emplois et classes ou grades et échelons supprimés, <i>des décrets en Conseil d'État contresignés par le ministre intéressé et le ministre des Finances et des Affaires économiques régleront, dans chaque cas, leur assimilation avec les catégories existantes.</i></p>	<p>Ce délai ne sera pas opposé lorsque la mise hors de service ou le décès <i>de l'agent</i> se sera produit par suite <i>d'une invalidité survenue</i> en service ou à l'occasion du service.</p> <p>Pour les emplois et classes ou grades et échelons supprimés, <i>les assimilations sont déterminées par les assemblées locales compétentes et par référence aux catégories existantes, après avis conforme du conseil d'administration de la caisse nationale de retraites. En cas de désaccord entre l'assemblée intéressée et le conseil d'administration, la décision est prise par décret en Conseil d'État, contresigné par les ministres intéressés.</i></p>

La logique d'alignement a pourtant prévalu puisque les dispositions du Code des pensions de 1948 ont été transposées au régime des collectivités locales par le décret 49-1416 du 5 octobre 1949 « portant règlement d'administration publique pour l'application de l'art. 3 de l'ordonnance 45-93 du 17 mai 1945 »<sup>356</sup>. S'il existait des différences de rédaction (les deux textes évoquaient le « traitement » d'activité, mais distinguaient les « fonctionnaires » des « agents »), si le dispositif était plus contraignant pour les agents des collectivités en matière d'exemption de la règle des six mois en cas d'accident de service, on passait très explicitement dans les deux cas à une notion de pension statutaire que rendaient possibles les « barèmes types » explicitement mentionnés par l'ordonnance du 17 mai 1945.

Dans le cadre des refontes de grilles en cours<sup>357</sup>, dont on pensait bien qu'elles auraient des incidences sur les « barèmes types » des collectivités, l'assimilation était également prévue. Pour les fonctionnaires, l'État décidait unilatéralement. Pour les collectivités, la fiction des assemblées délibérantes était maintenue, mais très sérieusement encadrée par l'avis *conforme* du conseil d'administration de la CNRACL (ce qui protégeait notamment des assimilations « à la baisse ») et, en cas de désaccord, par une décision renvoyée à un décret en Conseil d'État, autrement dit au Gouvernement.

On restait dans le cadre du décret de 1948 : le seul régime possible restait celui de la CNRACL, mais certaines collectivités — dont le personnel n'était pas affilié à un régime de retraite — pouvaient encore maintenir leur choix de non-affiliation de celui-ci. Le décret du 2 mars 1951 « relatif au régime de sécurité sociale » des agents permanents des départements et des communes<sup>358</sup> précisait les différentes situations d'affiliation au régime général pour l'assurance maladie, la maternité, le décès et « l'invalidité (soins) » selon la multiplicité des situations possibles, des collectivités ayant, antérieurement à la création de la sécurité sociale, un régime spécial « complet » (toutes branches confondues, dirait-on aujourd'hui),

[356] « Décret 49-1416 du 5 octobre 1949 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 3 de l'ordonnance 45-93 du 17 mai 1945 ».

[357] Voir plus haut : « 1946, le statut général ; 1948, la grille indiciaire », p.87 .

[358] Décret n° 51-288 du 2 mars 1951 « relatif au régime de sécurité sociale des agents permanents des départements, des communes et de leurs établissements publics n'ayant pas le caractère industriel ou commercial », Legifrance.gouv.fr. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000327320>.

une affiliation à un régime de retraite propre (y compris le cas de tributaires de l'ancienne Caisse nationale de retraites pour la vieillesse), ou aucune couverture (auquel cas on renvoyait vers le régime général). Il précisait également comment, en ces matières autres que les retraites, les collectivités pouvaient délibérer d'une affiliation au régime général.

Surtout, il définissait en son article premier (2<sup>e</sup> alinéa), avec plus de précision que les textes antérieurs, la notion d'« emploi permanent » qui ne correspondait (et ne correspond pas nécessairement) avec un emploi à temps complet :

Sont considérés comme investis d'un emploi permanent les agents titulaires rémunérés sur des crédits budgétaires de personnel et consacrant à cet emploi la plus grande part de leur activité.

Nécessité fait loi, dit-on. En l'occurrence, la loi faisait nécessité : la mise en place du régime général de sécurité sociale, même hors retraites, conduisait à définir avec plus de précisions, en cas d'employeurs multiples notamment ou de temps incomplet (plus fréquent dans les petites communes) quel était le champ de délimitation du texte. Les choses allaient se préciser, et même changer de dimension, avec la loi du 28 avril 1952.

#### 2.4.2.3. La loi du 28 avril 1952 et ses suites

La logique statutaire allait être à la fois confirmée et confirmée, pour les agents territoriaux, par la loi du 28 avril 1952<sup>359</sup>. Il servit de modèle pour le décret du 13 octobre 1953 relatif aux agents des offices HLM départementaux, intercommunaux ou communaux<sup>360</sup>. Les garanties statutaires du personnel communal ou assimilé étaient renforcées, mais la logique restait celle du recrutement sur emploi. Comme le précise Pierre-Éric Verrier<sup>361</sup> :

À l'exception des agents de la ville de Paris, les personnels territoriaux étaient régis par le système de l'emploi jusqu'à l'entrée en vigueur des lois statutaires de 1983 et 1984. Sans revenir dans le détail sur les caractéristiques du système de l'emploi, l'on rappellera qu'il privilégie la notion de « poste » (d'emploi, précisément) par rapport à la notion de « carrière ». Un agent territorial était donc recruté pour occuper tel emploi plutôt que tel autre, il était titularisé sur cet emploi et son sort en dépendait : la suppression de l'emploi conduisait dans le meilleur des cas au reclassement et, dans l'hypothèse la moins favorable, au licenciement. Au fond, la prééminence de la notion d'emploi mettait l'agent communal ou départemental dans la situation du salarié privé. Mais un salarié singulier, régi par des textes dérogatoires, hors du champ d'application du Code du Travail.

Les agents hospitaliers attendraient 1955 pour leur propre statut général et, douze ans plus tard, les personnels communaux, un statut type serait élaboré pour les personnels peu nombreux propres aux départements<sup>362</sup>, par voie de circulaire ministérielle (Intérieur) en date du 1<sup>er</sup> août 1964<sup>363</sup>.

---

[359] « Loi 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux ».

[360] Décret 54-1023 du 13 octobre 1954 « portant règlement d'administration publique et relatif au statut général du personnel des offices publics d'habitations à loyer modéré », *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000502229>.

[361] Pierre-Éric Verrier, « Naissance du statut général de la Fonction publique territoriale », p. 92.

[362] Le préfet jouait le rôle d'exécutif du département, préparant et exécutant ses décisions en s'appuyant sur le personnel relevant de son autorité.

[363] Pierre-Éric Verrier, *art. cit.*, p. 70-71. Il précise : « Les agents départementaux n'étaient soumis à aucune législation statutaire avant le vote de la loi du 26 janvier 1984 » [titre II du statut général « Le Pors » des fonc-

En se fiant à la logique chronologique, on présente parfois le statut général des agents hospitaliers (non-médecins) comme une simple déclinaison du statut général des « communaux ». Or le décret du 20 mai 1955<sup>364</sup> prend en compte une histoire particulièrement complexe<sup>365</sup> que rappelle l'exposé des motifs du décret<sup>366</sup> :

La règlementation actuellement applicable à ce personnel [des établissements d'hospitalisation, —de soins ou de cure publics] est formée de textes disparates et qui ne sont plus adaptés en tout état de cause aux conditions de fonctionnement des services hospitaliers [qui] exigent une organisation rationnelle de la fonction hospitalière, fondée sur une législation répondant parfaitement aux besoins des établissements.

Après consultation des fédérations syndicales intéressées, le ministre de la Santé publique et de la Population a mis au point un projet de texte s'inspirant à la fois du statut général des fonctionnaires de l'État (loi du 19 octobre 1946) et du statut général des personnels communaux (loi du 28 avril 1952).

Les deux textes employaient le terme spécifique « agents ». Sans entrer dans le détail de leurs spécificités statutaires (car, rappelons-le, la notion de « statut » n'est pas réductible au seul statut des fonctionnaires), on notera qu'en termes de carrière, ils se sont traduits par l'alignement sur les mécanismes définis pour l'État (référence à un indice de rémunération) et une liquidation des pensions alignée sur les règles applicables aux fonctionnaires. En matière de retraite, justement — et tout en préservant les situations acquises « plus avantageuses » —, la règle posée pour leurs personnels était celle de l'affiliation obligatoire et systématique à la CNRACL.

#### Illustration 2. Affiliation généralisée à la CNRACL (agents communaux).

##### TITRE IX

##### PENSIONS ET SÉCURITÉ SOCIALE

Art. 87. — Les personnels visés à l'article 1<sup>er</sup> du présent statut sont obligatoirement affiliés à la caisse nationale des retraites des personnels des collectivités locales créée par l'ordonnance du 17 mai 1945.

Exception est faite pour les agents communaux qui bénéficient, à la date de la mise en application du présent statut, d'un régime de retraite plus avantageux et qui conserveront le bénéfice de leurs avantages.

L'article 87 de la loi de 1952 allait servir de modèle pour le décret de 1954 sur les offices HLM<sup>367</sup>, mais aussi pour le décret de 1955 instituant le statut général des agents hospitaliers publics (art. 100).

tionnaires] et indique que le « statut type » s'inspirait largement de la loi de 1952.

[364] « Décret 55-683 du 20/05/1955 portant statut général du personnel des établissements d'hospitalisation, de soins ou de cure publics ».

[365] L'État y conserve la main sur la nomination des directions (des directeurs généraux aux sous-directeurs et économies) ainsi que des pharmaciens résidents. Le décret de 1955 renvoie à des textes particuliers la situation des assistances publiques de Paris et Marseille, ainsi que celle des hospices civils de Lyon, mais aussi celle des hôpitaux intercommunaux de la Seine.

[366] *Journal officiel de la République française. Lois et décrets*, 22/05/1955, p. 5208.

[367] Décret du 13/10/1954 sur les offices HLM. L'article 87 de la loi de 1952 y a été transposé, dans les mêmes termes, à l'article 86 (*Journal officiel de la République française. Lois et décrets*, 16/10/1954, p. 9703). Il

### Illustration 3. Décret du 20/5/1955 (art. 100) : agents hospitaliers.

#### TITRE IX

##### PENSIONS ET SÉCURITÉ SOCIALE

Art. 100. — Les établissements visés à l'article 1<sup>er</sup> du présent décret sont obligatoirement immatriculés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales créée par l'ordonnance du 17 mai 1945 et sont tenus d'affilier tous ceux de leurs agents qui remplissent les conditions prévues par le règlement de cette caisse.

Toutefois, les agents hospitaliers qui bénéficient à la date de la publication du présent décret d'un régime de retraites plus avantageux conservent à titre personnel le bénéfice de ce régime.

Art. 101. — Les assemblées compétentes doivent opter pour l'un des régimes de sécurité sociale prévus par le décret n° 51-280 du 2 mars 1951 modifié.

### 2.4.3. La CNRACL, un régime aligné, mais distinct

Finalement, entre la Libération et 1983, les agents territoriaux et hospitaliers se sont trouvés dans une situation semblable à celle des instituteurs publics entre 1853 et 1889 : « fonctionnaires » communaux, mais non « de l'État », au statut très largement encadré par ce dernier et rattachés pourtant au régime des fonctionnaires (1853) ou à un régime spécifique juridiquement (CNRACL), mais strictement aligné sur celui de l'État.

#### 2.4.3.1. Les évolutions réglementaires successives

Le régime CNRACL a d'ailleurs fait l'objet de révisions à la suite de modifications du Code des pensions civiles et militaires de 1964 dont les modifications ont été transposées par un décret du 9 septembre 1965 censé être modificatif, mais qui consiste en une recodification d'ensemble<sup>368</sup>, certaines rédactions antérieures étant conservées. Ce décret, comme les suivants, vise globalement le Code des pensions civiles et militaires.

Le décret de 1965 a été modifié par un décret de 1985, substituant notamment « fonctionnaires » à « agents » dans l'article premier : les lois Le Pors étaient passées par là<sup>369</sup>. Le décret modifié du 12 septembre 1965 a lui-même été abrogé par un décret de 2003, toujours en vigueur avec des modifications ultérieures<sup>370</sup> qui ont suivi notamment le vote de la loi Fillon de 2010.

Quant au décret du 19 septembre 1947 sur l'organisation et le fonctionnement de la CNRACL, il a été abrogé et remplacé par un nouveau texte, le décret du 7 février 2007<sup>371</sup>, lui-même ajusté à plusieurs reprises. La CNRACL reste (mais explicitement) un établissement public administratif de l'État, géré par la Caisse des dépôts (sous le contrôle du conseil d'admi-

[368] Décret 65-773 du 9 septembre 1965 « [...] relatif au régime de retraite des tributaires de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ».

[369] Loi 83-634 du 13 juillet 1983 (dispositions communes aux fonctionnaires) ; loi 84-56 du 26 janvier 1984 (Fonction publique territoriale). Pour la Fonction publique hospitalière, la loi spécifique au versant ne fut promulguée qu'en 1986 (loi 86-33 du 9 janvier 1986). [Voir les références, p.226.]

[370] « Décret 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ».

[371] « Décret 2007-173 du 7 février 2007 relatif à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ».

nistration) et représenté dans les actes de la vie civile et en juste par le directeur général de celle-ci : pas de changement en l'occurrence depuis l'origine !

#### 2.4.3.2. Les évolutions statutaires

Les agents territoriaux et hospitaliers n'étaient pas fonctionnaires avant la loi du 13 juillet 1983. Depuis, tous ne le sont pas tous devenus. Outre le poids des contractuels (un agent sur quatre dans la territoriale ; un peu plus d'un sur cinq dans l'hospitalière)<sup>372</sup>, certains emplois spécifiques sont exclus par définition du champ de la Fonction publique territoriale ou hospitalière : emplois à temps incomplet en deçà d'un certain seuil d'activité dans la territoriale<sup>373</sup> ; médecins dans la Fonction publique hospitalière. Ces « non-fonctionnaires » sont exclus par définition du champ d'affiliation de la CNRACL et relèvent actuellement du régime de base de la sécurité sociale et de l'Ircantec en retraite complémentaire. Mais, que le personnel permanent à temps complet ou assimilé (les « temps incomplets » assurant le minimum horaire requis) soit catégorisé comme « agents » ou « fonctionnaires » ne changeait rien à l'affaire.

Les modifications qui ont affecté la Fonction publique territoriale non plus. La loi Galland de 1987<sup>374</sup> a très sensiblement altéré la loi Le Pors du 26 janvier 1984, notamment en substituant des « cadres d'emplois » aux « corps » (comme ils existent dans les Fonctions publiques de l'État et hospitalière), mais aussi en faisant des concours de simples listes d'aptitude dont les collectivités ne sont pas tenues de respecter l'ordre de mérite (d'où les phénomènes de « reçus-collés »). L'analyse de ces modifications et de leurs conséquences n'entre pas dans notre réflexion du moment. Comme pour l'importance du nombre de contractuels dans les collectivités territoriales, elles découlent d'autres enjeux de pouvoir que le politiste Luc Rouban analyse ainsi par référence au « statut professionnel de la classe politique ».<sup>375</sup>

Celle-ci, en France, n'a jamais renoncé au privilège de pouvoir effectuer des nominations sans concours, de s'entourer de conseillers recrutés sur contrats ou de créer de multiples organismes publics aux raisons d'être un peu floues. L'ancre territorial des professionnels de la politique les conduit à user de la Fonction publique comme d'une ressource professionnelle dans une politique distributive des emplois, comme en témoignent encore et toujours les multiples réformes du statut de la Fonction publique territoriale du XXe siècle.

La question se pose certes plus spécifiquement pour le versant territorial de la Fonction publique, à la fois s'agissant des modes de recrutement des agents titulaires ou du poids plus important des contractuels, mais, tout bien considéré, elle se pose aussi pour la Fonction publique de l'État. L'accroissement constant et progressif du poids des agents contractuels en est un élément, tout comme la politisation progressive des emplois de direction dans les ministères, voire les postes territoriaux à responsabilité — au-delà de la situation traditionnelle et compréhensible des préfets. Ainsi en est-il, par exemple, des recteurs à l'Éducation nationale.

---

[372] Voir plus bas : « Tableau 4. Effectifs de fonctionnaires et contractuels au 31/12/2017 », p.128 .

[373] La référence actuelle donnée par l'article 107 de la loi 84-53 du 26/01/1984 est au moins un mi-temps pour les agents à temps incomplet recrutés dans les « cadres d'emploi ».

[374] « Loi 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la Fonction publique territoriale » dite « loi Galland ».

[375] Luc Rouban, « Le statut des fonctionnaires comme enjeu sociohistorique », Revue française d'administration publique, 2009, n° 132, no 4, p. 677.

nale, notamment, dont le mandat ne va pas au-delà du prochain Conseil des ministres<sup>376</sup> susceptibles d'acter leur remplacement. Et l'on voit bien — même si ce n'est pas mon sujet du jour — que la question est sous-jacente dans les débats relatifs aujourd'hui sur la haute Fonction publique<sup>377</sup>.

En tout cas, s'agissant des agents titulaires, les modifications induites par la loi Galland n'ont pas touché aux principes d'affiliation ou de fonctionnement du régime CNRACL. Depuis 1947, les agents territoriaux titulaires relèvent d'un régime de retraite spécial, mais qui, en termes de droit à pension, est le décalque du Code des pensions civiles et militaires. La CNRACL en a systématiquement et mécaniquement suivi les évolutions. La « fonctionnarisation » formelle, au sens statutaire, des agents territoriaux et hospitaliers a sans nul doute conforté cette approche, mais aussi cette accroche. En 1983, les agents territoriaux et hospitaliers n'ont pas eu à changer de régime de retraite.

On dit parfois que l'État est son propre assureur. C'est vrai pour l'« assurance retraite » de ses agents. L'État a commencé à fixer des bornes aux collectivités (par souci d'éviter des « concurrences déloyales » dans le recrutement de ses agents), puis a déterminé le dispositif de retraite et le statut des agents territoriaux et hospitaliers publics. Il était au fond dans son rôle de garant de l'intérêt général en organisant, puis contraignant employeurs territoriaux et hospitaliers publics à une mutualisation ne laissant pas d'agents publics exposés au danger d'une absence de couverture sociale, notamment en matière de retraite.

Il n'en demeure pas moins, toujours en matière de retraite, que les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont dans le même bateau que leurs collègues de l'État dont ils ont *mécaniquement* suivi, depuis la Libération, les progrès comme les vicissitudes. Ils l'auront constaté dans la séquence de déconstruction du « système de carrière » articulant traitements et pensions.

---

[376] Je reprends ici une formulation de Philippe Guittet, ancien secrétaire général du Syndicat national des personnels de direction de l'Éducation nationale (SNPDEN-UNSA).

[377] Notamment dans le contexte de la mission confiée par le Gouvernement à Frédéric Thiriez sur la réforme de l'ENA.

# [3]

## LES REMISES EN CAUSE DES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES

De tout temps, les retraites des fonctionnaires ont été critiquées, sinon contestées, au motif qu'elles leur offraient des avantages que n'avaient pas les autres, soit par inexistance d'autres dispositifs de retraite que ceux fondés sur l'épargne personnelle, soit en raison des limites mêmes, en termes d'accès ou de niveau des prestations, des systèmes existants, de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910 à celle sur les assurances sociales de 1928-1930.

La dénonciation de la « retraite privilège » des fonctionnaires a été et reste une composante récurrente du discours anti-fonctionnaires. En 1930, au Sénat, Joseph Caillaux — qui en 1937 fera tomber le Gouvernement Blum sur le refus des pleins pouvoirs financiers — dénonçait les « budgétivores » qu'étaient les fonctionnaires et les pensionnés. Il a connu quelques successeurs, après avoir eu d'illustres prédécesseurs : il suffit de se reporter à l'inspirante thèse d'Émilien Ruiz<sup>378</sup>. On rappellera aussi le mouvement social de l'été 1953, alors que le Gouvernement Laniel entendait s'en prendre aux fonctionnaires, notamment aux retraites et en particulier aux « services actifs »<sup>379</sup>, mais aussi aux régimes spéciaux (SNCF).

En 1995, le « plan Juppé »<sup>380</sup> sur la sécurité sociale (plus particulièrement l'assurance maladie) et les régimes spéciaux de retraites déclenchaît la plus puissante mobilisation interpro-

---

[378] Émilien Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs*.

[379] Voir par exemple Michel Pigenet, « Les jolies grèves du mois d'août », p. 4-5 ou Jeanne Siwek-Pouydesseau, « Les grèves de fonctionnaires sous la IV<sup>e</sup> république », p. 538. La grève fut marquée aux PTT et à la SNCF. Pour des raisons de calendrier, d'autres secteurs comme l'enseignement furent hors du coup.

[380] Voir fr.Wikipedia : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Plan\\_Jupp%C3%A9\\_de\\_1995](https://fr.wikipedia.org/wiki/Plan_Jupp%C3%A9_de_1995). Alain Juppé était Premier ministre dans le premier Gouvernement de la première présidence de Jacques Chirac.

fessionnelle connue depuis mai 1968<sup>381</sup>. Elle avait touché de façon bien plus manifeste les fonctionnaires et les agents des entreprises nationalisées (SNCF, RATP, etc.), directement attaqués par le projet. En matière de retraites, il ne s'agissait en fait « que » d'aligner la durée de cotisation des fonctionnaires sur les quarante annuités requises pour les salariés depuis la réforme Balladur de juillet 1993. Face à la mobilisation — tout particulièrement celle des personnels relevant de « régimes spéciaux », le Premier ministre annonçait en deux étapes (11-15 décembre 1995) l'abandon du volet de la réforme concernant les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, puis des fonctionnaires<sup>382</sup>.

Cet abandon calma d'autant plus toute velléité « réformatrice » que la malencontreuse dissolution de 1997 envoya une majorité différente à l'Assemblée nationale et provoqua la troisième cohabitation jusqu'en 2002 (Chirac/Jospin). Si elle retarda indubitablement tout projet d'évolution immédiate<sup>383</sup>, la « victoire syndicale de 1995 » fut une victoire à la Pyrrhus. Un peu plus de huit ans après l'abandon du volet retraites du plan Juppé, la réforme Raffarin entrait en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et conférait, comme on le montrera, un caractère affirmé et assumé de « pension personnelle » à ce qui était jusque là, pour les fonctionnaires, une « pension statutaire ». Elle fut confortée six ans plus tard par la réforme Fillon. Indépendamment de mesures « politiques », un certain nombre de contraintes spécifiques avaient disparu du Code des pensions civiles et militaires et du régime de la CNRACL depuis le début des années 1990, ce qui renforçait la banalisation des pensions civiles.

Si ces modifications sont intervenues — malgré de fortes résistances syndicales à l'époque — c'est aussi en raison de la persistance, soigneusement entretenue dans les médias, d'une campagne d'éreintement<sup>384</sup> de la Fonction publique en général, et des fonctionnaires en particulier<sup>385</sup>. Pourtant, des réponses rationnelles et argumentées peuvent être dé-

---

[381] Sophie Camard — qui interroge globalement l'imprécision des statistiques de grève — relève l'accroissement sensible du nombre de journées de grèves en 1995 : 5,9 millions (contre 0,7 l'année précédente et 1,1 l'année suivante), dont 3,8 dans la Fonction publique et 2,1 en « entreprise », y compris les entreprises publiques comme la SNCF ou la RATP. Sophie Camard : « Comment interpréter les statistiques des grèves ? », tableau 1, p. 111.

[382] Sans renoncer pour autant aux dispositions concernant la santé ou les prestations familiales. C'est le plan Juppé qui est à l'origine de la mise en place de lois de financement de la sécurité sociale.

[383] Lionel Jospin confia en mai 1998 une mission d'études au commissaire général du Plan Jean-Michel Charpin sur les « adaptations nécessaires de nos systèmes de retraites ». Ce travail qui donna lieu à un rapport en 1999 (Jean-Michel Charpin, dir., *L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre*). Le Premier ministre socialiste de l'époque, Lionel Jospin, en tira la conclusion, début 2000, qu'il ne fallait pas toucher aux différents régimes avant l'élection présidentielle de 2002 qu'il espérait emporter (voir plus bas : « Le retournement des années 1990 et ses suites », p. 139 et suiv.). Toutefois, il prit deux initiatives importantes, même si elles sont de portée très différente : la création du Conseil d'orientation des retraites (COR) pour analyser de façon dynamique les évolutions dans le cadre d'un diagnostic continu qui puisse être partagé ; la création du Fonds de réserve des retraites pour anticiper le pic démographique des années 2020-2030 et qu'avait proposé le rapport Charpin. Pour l'anecdote, je rappelle (témoignage personnel d'un échange avec l'intéressé) que René Teulade, ministre des Affaires sociales d'avril 1992 à 1993, avait tenté, en accord avec le Premier ministre Pierre Bérégovoy, une évolution de même nature — avant que l'alternance politique prévisible n'amenât des dénationalisations. Il s'était heurté à un blocage soigneusement organisé par la technostructure de « Bercy ». La création du Fonds de réserve des retraites fit l'objet de l'article 6 de la « loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel » qui correspond, après des modifications ultérieures, aux articles L135-6 et suivants du Code de la sécurité sociale.

[384] En franglais : *bashing*.

[385] On rappellera que c'est en janvier 1995 (gouvernement Balladur, de la même coloration politique que Jacques Chirac et Alain Juppé) que Jean Picq remit au Premier ministre son rapport « *L'État en France : servir*

veloppées aux critiques qui sont faites aux « priviléges » des fonctionnaires en matière de retraite. On doit cependant constater leurs limites, sans doute en raison d'une complexité qu'implique leur technicité : ces limites auront empêché de gagner avec efficacité la bataille d'une opinion devenue réceptive aux arguments simplistes. Si le régime de retraite des fonctionnaires a historiquement servi de moteur pour l'amélioration des retraites du secteur privé, le vent a indubitablement tourné, qui semble entraîner depuis 2003 le régime des pensions civiles dans le sillage des retraites des salariés.

## [3.1]

# La disparition de la péréquation et de l'assimilation

La déconnexion entre grille indiciaire d'activité et calcul de la pension a commencé par une étape majeure : la réforme Raffarin-Fillon de 2003 qu'est venue accentuer la réforme Fillon-Woerth de 2010. Mais ont évoquera aussi ces autres disparitions de contraintes spécifiques pesant sur les retraites des fonctionnaires ou les fonctionnaires retraités. Sans qu'elles visent cet objectif, elles ont participé à la banalisation des premières.

### 3.1.1. La réforme Raffarin de 2003

La loi Raffarin-Fillon du 21 août 2003 (réforme Raffarin<sup>386</sup>) est entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Outre l'alignement de la durée de carrière requise pour obtenir une pension à taux plein, élément principal de la mobilisation syndicale, elle s'est traduite par des dispositions de nature structurelle (la disparition de la péréquation et de l'assimilation) et s'est inscrite comme un moment important de la « banalisation » de pensions civiles dont le régime a vu disparaître des contraintes spécifiques analogues à celles du statut général des fonctionnaires.

Certes, la réforme Raffarin n'a pas modifié le premier article « principe » du Code des pensions, mais elle a rompu la logique de « traitement continué » qu'il impliquait jusque là :

« La pension est une allocation pécuniaire personnelle et viagère accordée aux fonctionnaires civils et militaires et, après leur décès, à leurs ayants cause désignés par la loi, en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions.

Le montant de la pension, qui tient compte du niveau, de la durée et de la nature des services accomplis, garantit en fin de carrière à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction. »

---

une nation ouverte sur le monde. Rapport au Premier ministre » qui se penchait sur la réforme de l'État en incitant celui-ci à revoir son périmètre et ses modes d'action. Le rapport Picq proposait notamment — idée en vogue à l'ère Thatcher-Reagan — de déléguer certaines activités à des « agences » fonctionnant selon les règles du privé. Les syndicalistes de la Fonction publique ignorent peut-être que le rapporteur général du rapport Picq était Jean-Ludovic Silicani, à la manœuvre dix ans plus tard, pendant la présidence Sarkozy, sur la RGPP (revue ou révision générale des politiques publiques).

[386] « Loi 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites » (loi Raffarin). Jean-Pierre Raffarin était Premier ministre, François Fillon ministre des Affaires sociales.

La formulation « en rémunération des services qu'ils ont accomplis » renvoyait à la double logique de péréquation (article L15 du Code des pensions de 1964) et d'assimilation<sup>387</sup> (article L16 du même Code) qui a été mise à bas.

Dès lors, la pension n'a plus été calculée par rapport à un *indice statutaire*, mais par référence à une *rémunération*. Au moment du passage à la retraite (dans l'hypothèse d'un taux comparable), on ne voit pas la différence. On le voyait d'autant moins que le simplisme était largement répandu, même dans le monde syndical, sur le fait qu'un fonctionnaire partait en retraite avec le « salaire »<sup>388</sup> des six derniers mois (hormis le fait qu'il ne s'agissait que du seul traitement indiciaire, à l'exclusion des primes et indemnités).

### 3.1.1.1. La déconnexion du lien constant traitements/pensions

Il suffit de comparer l'évolution des textes, même si une certaine habitude de la lecture des textes statutaires facilite la mesure des *nuances d'écriture* des deux versions (avant, après la loi Raffarin-Fillon).

*Rédactions antérieures au 21/8/2003 :*

Art. L15. — **Les émoluments de base sont constitués par les derniers émoluments soumis à retenue afférents à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins** par le fonctionnaire ou militaire au moment de la cessation des services valables pour la retraite ou, dans le cas contraire, sauf s'il y a eu rétrogradation par mesure disciplinaire, par les émoluments soumis à retenue afférents à l'emploi, grade, classe et échelon antérieurement occupés d'une manière effective.

Art. L16. — **En cas de réforme statutaire**, l'indice de traitement mentionné à l'article L. 15 sera fixé conformément à un tableau d'assimilation annexé au décret déterminant les modalités de cette réforme.

*Rédaction du 21/8/2003 :*

Art. L15 — **Aux fins de liquidation de la pension, le montant de celle-ci est calculé en multipliant le pourcentage de liquidation tel qu'il résulte de l'application de l'article L. 13 par le traitement ou la solde soumis à retenue afférents à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins** par le fonctionnaire ou militaire au moment de la cessation des services valables pour la retraite ou, à défaut, par le traitement ou la solde soumis à retenue afférents à l'emploi, grade, classe et échelon antérieurement occupés d'une manière effective, sauf s'il y a eu rétrogradation par mesure disciplinaire.

Art. L16. — **Les pensions sont revalorisées dans les conditions prévues à l'article L. 161-23-1 du Code de la sécurité sociale.**

---

[387] Rappel : sur ces deux notions, voir p. 85.

[388] C'est à tort qu'on parle de « salaires » pour les fonctionnaires. Ils ne sont pas liés par un contrat (même moral), que peut encadrer d'ailleurs un contrat collectif plus large (conventions collectives interprofessionnelles, de branche, d'entreprise). Le fonctionnaire est soumis à un statut défini — même s'il y a discussion ou négociation — par la seule puissance publique (décision unilatérale), et qui prend la forme de textes législatifs ou réglementaires (décrets, arrêtés). Le fonctionnaire perçoit donc une rémunération principale qui est un « traitement » (appellation légale et réglementaire), et non un salaire. — Et pourtant, *négociation salariale* est entré dans l'usage pour la Fonction publique. Rien n'est jamais parfait !

Plus de référence à un indice statutaire, le décrochage s'amorçait : une évolution statutaire des actifs, même à grade et échelon identique, n'a plus d'effet sur les retraités ; une réforme statutaire restructurant la carrière des actifs (même par création d'un nouveau corps) ne peut absolument plus concerner les retraités. Les effets concrets *au moment du passage à la retraite* étaient inexistant ; en revanche, **la réforme Raffarin a installé une déconnexion définitive entre les traitements d'activité et les pensions des fonctionnaires**<sup>389</sup>.

Dans la rédaction antérieure à la loi de 2003 (applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2004), il n'y avait pas besoin de donner une règle de revalorisation des pensions, intrinsèquement liées à l'indice de traitement d'un fonctionnaire actif correspondant (mêmes grade, classe, emploi et échelon). On lui appliquait simplement le taux calculé pour la liquidation. Le maintien de la « règle des six mois » ne change rien à l'affaire : le point de départ pouvait être le même, et se justifier par le fait que le fonctionnaire n'arrive à la retraite qu'après un long et très progressif déroulement de carrière.

On s'est évidemment beaucoup focalisé à l'époque sur l'allongement de la durée de carrière, l'introduction, comme dans le régime général, d'un dispositif de décote/surcote. On a moins remarqué, sinon chez quelques spécialistes ou quelques militants informés, la rupture dans la conception d'une pension qui n'était plus le « traitement continué » que caractérisait la situation antérieure.

Plus de quinze ans après, cette déconnexion est devenue irréversible. On ne peut ignorer le fait que le dispositif antérieur « plombait » les revendications des actifs — y compris quand les métiers connaissaient des évolutions considérables, sinon majeures — en raison de l'impact des « effets pensions ». Les logiques de péréquation et d'assimilation avaient été contournées par la création de nouveaux classes ou grades, d'échelons dits « fonctionnels », voire de nouveaux corps. Ces contournements sont devenus inutiles depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>390</sup>. Depuis cette date, la pension d'un fonctionnaire retraité a une base exprimée de manière monétaire, et seulement monétaire<sup>391</sup>. Elle connaît la même évolution que les retraites du régime général (régime de base des salariés), ce qui, paradoxalement, a avantage les re-

---

[389] On verra plus bas que, jusqu'à la loi Raffarin-Fillon, les retraités étaient susceptibles dans certains cas (art. L59) de voir leur cas soumis à une instance disciplinaire « d'activité ». Voir plus bas, p. 120.

[390] Il y a quelques exceptions. De manière « transitoire », la loi Raffarin (art. 66, IV) a maintenu la possibilité d'appliquer l'ex-article L16 du Code des pensions civiles militaires de 1964 aux corps enseignants ayant fait l'objet d'une mise en extinction avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004. C'est le cas notamment des corps des instituteurs et de professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC), mis en extinction par le décret 2003-1262. Mais, même dans les conditions *a minima* de l'article 66 de la loi de 2003, les professeurs des écoles retraités (ou leurs ayants cause) attendent leur assimilation dans le corps des professeurs des écoles. Ce courrier de Stéphane Crochet (Syndicat des enseignants de l'UNSA, 28/1/2019) s'appuie sur la jurisprudence dite « sieur Richard X. » du Conseil d'État (décision d'Assemblée n° 84601 du 8/6/1973). Que l'appel finisse par être entendu du Gouvernement ou qu'il passe par la voie contentieuse, il ne solderait, en tout état de cause, qu'une situation ancienne, apurée dans un dispositif désormais clos pour d'autres cas que ceux visés par l'exception d'extinction du droit à assimilation inclus dans la réforme Raffarin.

[391] Antérieurement, si une somme était affichée, bien évidemment, elle était déterminée par référence à l'« indice brut » fixé en application de l'historique décret 48-1108 du 10 juillet 1948 « portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites »... converties par un tableau spécifique en « indices nouveaux majorés » (on ne détaillera pas le feuilleton) qui figurent sur les bulletins de traitement des fonctionnaires en activité. La Fonction publique doit gérer nombre de strates... On relèvera au passage que l'appellation du décret de 1948 (« régime général des retraites ») correspond à une situation mort-née. J'ai expliqué pourquoi plus haut (voir p. 68).

traités, quand bien même ces revalorisations étaient insuffisantes, par rapport aux fonctionnaires en activité dont la valeur du point d'indice a été gelée<sup>392</sup>.

Il faut enfin préciser que la réforme Raffarin a renvoyé de nombreuses mesures du corps de la loi elle-même à des décrets d'application (simples ou en Conseil d'État), ce qui en rend la modification beaucoup plus aisée par la suite.

### 3.1.1.2. L'article 65 de la loi Raffarin-Fillon de 2003

La réforme Raffarin — outre l'allongement de la durée requise pour bénéficier d'une pension « complète » — visait à banaliser le régime des pensions des fonctionnaires<sup>393</sup>. D'un côté, elle déconnectait l'évolution des pensions de la situation des actifs (suppression de la péréquation et de l'assimilation) ; de l'autre, elle en tirait les conséquences en revenant à la situation d'avant 1853 faisant de la pension « un droit irrévocablement acquis »<sup>394</sup>.

L'article 65 de la loi du 21 août 2003 supprimait d'un trait de plume un certain nombre de dispositions remettant en cause, pour des raisons n'ayant rien à voir avec les conditions « normales » d'ouverture des droits à pension :

Les articles L. 37 bis, L. 42, L. 58, L. 59, L. 68, L. 69, L. 70, L. 71 et L. 72 ainsi que les premier et quatrième alinéas de l'article L. 87 du code des pensions civiles et militaires de retraite sont abrogés. Les suspensions effectuées au titre du premier alinéa de l'article L. 87 cesseront à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Dans la majorité des cas, ces abrogations étaient techniques<sup>395</sup>, mais tel n'était pas le cas des articles L58 et L59.

Dans sa rédaction avant abrogation, l'article L58 était ainsi libellé :

Le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension et de la rente viagère d'invalidité est suspendu :

- Par la révocation avec suspension des droits à pension ;
- Par la condamnation à la destitution prononcée par application du code de justice militaire ou maritime ;
- Par la condamnation à une peine afflictive ou infamante pendant la durée de la peine ;
- Par les circonstances qui font perdre la qualité de Français durant la privation de cette qualité ;
- Par la déchéance totale ou partielle de l'autorité parentale pour les veuves et les femmes divorcées<sup>396</sup>.

---

[392] La valeur du point Fonction publique n'a pas évolué entre juillet 2010 et juillet 2016, ni depuis le 1/2/2017.

[393] En témoigne l'article 63 de la loi du 21 août 2003, modifiant l'article L61 du Code des pensions civiles et militaires à effet du 1/1/2006 et remplaçant le terme de « retenue » en usage depuis 1853 par « cotisation », et de surcroît renvoyant le taux de la loi à un décret d'application (voir la version alors applicable). L'article L61 du Code des pensions a été modifié ensuite par la loi Fillon-Woerth de 2010 (voir plus bas, p. 122).

[394] Voir la note 409, p. 124.

[395] La suppression des articles L37 bis, L42 peuvent être regardées comme techniques (les éléments ont été repris ailleurs). Il en va de même pour les articles L68 à L72, qui correspondaient à des situations devenues sans objet, pour des victimes de guerre ou d'anciens déportés ou internés de la Résistance. À la date d'entrée en vigueur de la loi, les problèmes que traitaient encore ces articles, dans le prolongement du Code de 1948, étaient éteints.

[396] Disposition introduite en 1948. La formulation, jusqu'à la loi de 1970, était « puissance paternelle », alors remplacée par celle d'« autorité parentale », en cohérence avec l'évolution du Code civil.

S'il y a lieu, par la suite, à la liquidation ou au rétablissement de la pension ou de la rente d'invalidité, aucun rappel n'est dû pour les périodes d'application de la suspension.

La révocation avec suspension des droits à pension a disparu (mais le motif restait valable pour les sanctions de ce type prononcées avant 1983). La condamnation à une peine afflutive ou infamante ne correspondait plus au Code pénal (cf. ce que j'ai rappelé de l'affaire Papon). L'élément sur la nationalité n'était plus conforme avec les règles européennes sur le droit à libre circulation pour les citoyens de l'Union européenne. Quant à la déchéance de l'autorité parentale, elle ne vivait que les veuves ou femmes divorcées, alors qu'elle avait été prévue à une époque où les veufs ne bénéficiaient pas de la réversion.

Pour sa part, l'article L59 était ainsi rédigé :

Le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension et de la rente viagère d'invalidité est également suspendu à l'égard de tout bénéficiaire du présent code qui aura été révoqué ou mis à la retraite d'office :

- Pour avoir été reconnu coupable de détournement soit de deniers de l'Etat, des départements, des communes ou établissements publics, soit de dépôts de fonds particuliers versés à sa caisse ou de matières reçues et dont il doit compte ;
- Ou convaincu de malversations relatives à son service ;
- Ou pour s'être démis de ses fonctions à prix d'argent ou à des conditions équivalant à une rémunération en argent ou s'être rendu complice d'une telle démission,

lors même que la pension ou la rente viagère aurait été concédée.

La même disposition est applicable, pour des faits qui auraient été de nature à entraîner la révocation ou la mise à la retraite d'office, lorsque les faits sont révélés ou qualifiés après la cessation de l'activité.

Dans tous les cas, l'organisme disciplinaire compétent est appelé à donner son avis sur l'existence et la qualification des faits.

Un arrêté conjoint du ministre compétent, du ministre des Finances et, pour les fonctionnaires civils, du ministre chargé de la Fonction publique peut relever l'intéressé de la suspension encourue.

On notera que cet article prévoyait expressément la consultation du conseil de discipline compétent (commission paritaire, dans la plupart des cas) *pour un fonctionnaire radié des cadres*, preuve que tout lien n'était pas rompu... et qu'on pouvait avoir des comptes à rendre.

L'abrogation des articles L58 et L59 du Code des pensions signifie tout simplement que le lien statutaire est rompu. Indépendamment des dispositions devenues dépassées. La pension est banalisée, en ce sens qu'elle est un droit à prestation lié à la rémunération perçue et à la durée d'activité (en faisant simple). Son attribution ou son entrée en jouissance ne peuvent plus être remises en cause, comme les pensions de retraite (de base ou complémentaire) des salariés, avec des règles (de durée, de revalorisation) sur lesquelles au demeurant le régime des pensions civiles est alors aligné<sup>[397]</sup>.

---

[397] La réforme Raffarin avait donné lieu à une forte mobilisation sociale (on n'oubliera pas que la loi a été définitivement votée par les Chambres fin juillet 2003, soumise au Conseil constitutionnel puis promulguée... le 21 août). La réforme visait explicitement l'alignement de la durée d'assurance requise comme des modalités de revalorisation des pensions civiles sur celles du régime général (assurance vieillesse).

C'est d'ailleurs la loi de 2003 qui a ajouté pour les fonctionnaires, non pas un régime complémentaire, mais un régime additionnel ne prenant en compte que les rémunérations indemnитaires, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire<sup>398</sup>.

### 3.1.2. La loi Fillon-Woerth de 2010

La réforme Fillon-Woerth a été adoptée par le Parlement sous le gouvernement Fillon par la loi du 9 novembre 2010<sup>399</sup>. Son objet premier était une mesure générale d'allongement de deux ans de l'âge ouvrant droit au départ en retraite (de 62 à 60 ans) ou au bénéfice d'une pension sans décote (67 ans au lieu de 65)<sup>400</sup>. C'est la première fois que le même texte traitait, pour des mesures analogues, des pensions civiles et du régime général. Elle visait d'ailleurs à conforter l'harmonisation des règles entre privé et public. Elle a notamment éteint le dispositif de retraite anticipée pour les parents de trois enfants, « réformé » le minimum garanti du Code des pensions (en introduisant une modulation selon la durée de carrière accomplie) et a aligné progressivement le taux de retenue appliqué aux fonctionnaires sur l'effort contributif moyen des salariés pour les retraites obligatoires de base (assurance retraite de la sécurité sociale) et complémentaire (Arrco-Agirc)<sup>401</sup>.

Elle a également tiré un trait, en pratique, sur le « stage », entendu depuis la loi du 14 avril 1924, comme la durée minimale de quinze ans de services effectifs pour pouvoir bénéficier du droit à pension civile<sup>402</sup>. Cette durée a été ramenée à deux ans, ce qui conduit mécaniquement à accroître le nombre de polypensionnés (puisque, à partir de deux années de service, il n'y a pas de versement possible au régime général). Du même coup, c'est une contrainte-contrepartie, découlant d'une obligation de service long et continu qui disparaît.

Si l'on évoquait traditionnellement la retenue pension civile des fonctionnaires comme une retenue « de principe », il n'en demeure pas moins qu'il y a bien un principe de la retenue ou, plutôt, de l'effort contributif. L'effort a cependant été sensible pour les fonctionnaires, même s'il a été étalé (de 8,39 % en 2012 à 11,1 % en 2020)<sup>403</sup>.

---

[398] Le régime de base des fonctionnaires ne s'applique qu'au traitement indiciaire. Quant au régime additionnel de la Fonction publique (RAFP), qui contrairement aux retraites complémentaires ne prend pas en compte la rémunération globale (il est même plafonné à 20 % du traitement brut indiciaire). En outre, il a un taux de retenue de 10 % (5 % pour les agents, 5 % pour l'employeur public) bien en deçà des taux des « complémentaires » de type Arrco-Agirc. On voit que la règle du plafonnement permet aux catégories les plus élevées de valoriser davantage de rémunérations annexes. Inégalité, quand tu nous tiens...

[399] Loi 2010-1330 du 9 novembre 2010 « portant réforme des retraites ». François Fillon était Premier ministre, Éric Woerth ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique. Elle a fait l'objet d'un décret d'application pour les fonctionnaires (décret 2010-1740 du 30 décembre 2010 « portant application de diverses dispositions de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites aux fonctionnaires, aux militaires et aux ouvriers des établissements industriels de l'État ») qui a transposé les mesures législatives concernant le Code des pensions au régime CNRACL ne relevant que d'un décret ;

[400] Voir sur fr.Wikipedia : [https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9forme\\_des\\_retraites\\_en\\_France\\_en\\_2010](https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9forme_des_retraites_en_France_en_2010).

[401] C'est le sens de la rédaction actuelle de l'article L61 du Code des pensions civiles et militaires, résultant de la loi Fillon-Woerth du 9/11/2010 qui, pour la fixation du taux de « cotisation retraite des fonctionnaires », renvoie aux taux de cotisation retraite obligatoires (assurance retraite et retraites complémentaires).

[402] Rappelons que, sous l'empire de la loi du 9 juin 1853, le droit à pension n'était ouvert qu'aux agents ayant totalement accompli leur carrière : voir p. 52.

[403] Le taux était de 7,85 % avant 2012. On peut rappeler aussi que les régimes des fonctionnaires (pension civile et régime aligné de la CNRACL) sont des régimes « de base » et que le taux de retenue était supérieur au régime « de base » de la sécurité sociale. L'effort contributif est cependant réel. L'UNSA Education a fait un chiffrage pour un fonctionnaire rémunéré à l'indice nouveau majoré 525 (vers la fin de carrière au deuxième grade

### **3.1.3. Ces autres contraintes spécifiques qui ont disparu**

Des évolutions antérieures, ne s'inscrivant pas dans les réformes des retraites, avaient effacé des contraintes spécifiques qui faisaient que la pension civile pouvait être remise en cause pour d'autres motifs que les droits à pension, à l'instar de certaines incompatibilités juridiques qui empêchent de devenir ou de rester fonctionnaire. Chronologiquement, ce fut d'abord la modification de l'échelle des sanctions disciplinaires dans le statut Le Pors de 1983, puis un effet inattendu du procès Papon.

#### **3.1.3.1. L'évolution du droit disciplinaire de la Fonction publique**

L'article 27 du Code des pensions de 1853, que j'ai évoqué précédemment, prévoyait une automatité de perte du droit à pension en cas de sanction d'exclusion (mais aussi de démission), quand bien même l'intéressé aurait-il accompli le nombre d'annuités requis :

Tout fonctionnaire ou employé démissionnaire, destitué, révoqué d'emploi,  
perd ses droits à la pension.

Cette disposition n'avait pas été reconduite dans le Code de 1924<sup>404</sup>. En revanche, l'adoption d'un « statut général » des fonctionnaires (de l'État) en 1946, suivie, en 1948, de l'organisation du système indiciaire et d'un Code des pensions a eu des incidences croisées pour les fonctionnaires de l'État régis par un *statut général* (1946, 1959) qui, dans l'échelle des sanctions disciplinaires, plaçait au sommet la révocation, mais en distinguant une révocation que nous pourrions qualifier de « simple » et, au-dessus, la révocation avec « suspension du droit à pension »<sup>405</sup>. En 1946 comme en 1959, la révocation était *précédée* de la « mise à la retraite d'office » qui a été conservée depuis<sup>406</sup>.

En 1983, l'adoption du statut « Le Pors » modifiait très sensiblement l'organisation de la Fonction publique. Jusque là légalement réduite au versant « État », elle s'élargissait à deux autres versants, antérieurement régis par des dispositifs spécifiques, les nouvelles « fonctions publiques » territoriale et hospitalière. Le « statut général » se déclinait alors en un chapeau commun (la loi 83-634 du 13 juillet 1983 « portant droits et obligations des fonctionnaires », dite « loi Le Pors ») et trois lois propres à chacun des versants<sup>407</sup>.

---

de la catégorie B, vers la moitié de la classe normale en catégorie A-type). La cotisation retraite 2019 s'élève à 273,07 € en 2020, contre 203,95 € en 2012, soit une augmentation de cotisation de 69,12 € (les calculs ayant été effectués sur la base de la valeur du point d'indice 2017). Si l'on se souvient que, dans la période, la valeur du point d'indice a été elle-même et reste bloquée, on en mesure l'effet. Voir : C. Alan et P. Château, « 1er janvier 2019 : prélèvement retraite en hausse », UNSA Education, 10 janvier 2019.

[404] Hormis les cas de destitution par des juridictions militaires, principe repris dans les Codes ultérieurs jusqu'à la loi de 2003.

[405] Article 61 de la loi du 19 octobre 1946 « relative au statut général des fonctionnaires », article 30 de l'ordonnance 59-244 du 4 février 1959. Le texte de la loi de 1946 précisait : « L'application de l'une ou de l'autre des deux dernières sanctions [révocation avec ou sans suspension des droits à pension] ne fait pas obstacle à l'application éventuelle des dispositions de l'article 58 de la loi du 14 avril 1924, relatif à la déchéance du droit à pension » (qui concernait, par exemple, le fait de s'être démis de ses fonctions à prix d'argent en reprenant une disposition du Code des pensions de 1853). Ce dispositif entraînait une affiliation rétroactive au régime général, mais au prix d'un versement du différentiel de cotisation ou d'une minoration des droits.

[406] Soit l'intéressé a l'âge requis pour entrer en jouissance de la pension, soit il s'agit d'une mise à la retraite avec entrée en jouissance différée jusqu'à ce qu'il remplisse les conditions d'âge — avec, dans ce cas, la nécessité de trouver un autre revenu en attendant. Dans les deux cas, selon l'ancienneté acquise, la pension pouvait ne pas être « complète », voire, depuis la loi Raffarin-Fillon de 2003, faire l'objet d'abattements.

Les sanctions disciplinaires ne figurent pas dans le chapeau commun (loi de 1983), mais dans chacun des statuts généraux propres à chaque versant, avec quelques nuances jusqu'à une période récente. Toutefois, les sanctions du « quatrième groupe », les plus lourdes, restaient la mise à la retraite d'office et la révocation, sans qu'il fût désormais question de distinguer entre la révocation « simple » (qui subsistait) et la révocation « avec suspension des droits à pension » qui disparaissait.

Avec elle disparaissait un lien de nature quasi statutaire qui liait la qualité de fonctionnaire à celle de pensionné de la Fonction publique, par le maintien d'obligations communes que pouvait justifier la référence à la « dignité de la fonction » mentionnée à l'article L1 du Code des pensions de 1964. Cette disparition d'une peine complémentaire lourde a été saluée à l'époque par les organisations syndicales qui pouvaient considérer — à juste titre — que la révocation était une sanction assez lourde pour qu'on ne l'alourdît pas, surtout dans le contexte de 1983 marqué par une difficulté vraisemblable à retrouver un emploi. Elle était exceptionnellement prononcée mais, avec elle, disparaissait un de ces liens principiels qui, à leur manière, marquaient la logique d'un système de Fonction publique de carrière articulant à la fois le statut général et le Code des pensions.

### 3.1.3.2. Les suites inattendues du procès Papon

On sait que la qualité de fonctionnaire nécessite de disposer de ses droits civiques et de ne pas avoir encouru de condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions. Ces obligations (qu'on pourrait considérer comme « de moralité publique » ou d'*« exemplarité »*) ont longtemps été imposées aux pensionnés de la Fonction publique (civils et militaires) par une forme de parallélisme de nature statutaire.<sup>408</sup> Inversement, les retraites du secteur privé (de base et complémentaires) n'ont jamais dépendu que des règles d'âge, d'ancienneté et de durée de cotisation pour l'ouverture des droits et l'entrée en jouissance de la pension.

L'article 27 de la loi du 9 juin 1853 — le premier Code des pensions civiles qui avait organisé leur « budgétisation » — prévoyait la perte du droit à pension du fonctionnaire :

« qui aura été condamné à une peine afflictive ou infamante. Dans ce dernier cas, s'il y a réhabilitation, les droits à la pension seront rétablis<sup>409</sup>. »

Sous l'empire du Code pénal de 1810, dont le contenu n'a pas été substantiellement modifié sur ce point, étaient ainsi considérées les peines les plus lourdes pour crimes, dont la réclusion criminelle. Cette disposition a été atténuée par le Code des pensions de 1924 dont l'article 56 dispose<sup>410</sup> :

---

[407] Loi « Le Pors » 84-16 du 11/1/1984 « portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'État » ; loi 84-53 du 26 janvier 1984 « portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale » ; loi 86-33 du 9 janvier 1986 « portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique hospitalière ». On rappellera que la loi de 1984 a été profondément modifiée — « dénaturée », selon Anicet Le Pors — par la loi « Galland » 87-529 du 13 juillet 1987.

[408] Le « statut » des fonctionnaires de 1941 avait même prévu une position « en retraite ».

[409] Antérieurement à la loi de juin 1853, « la jurisprudence du Conseil d'État avait considéré la pension liquidée comme un droit irrévocablement acquis ». Voir: R. Dreste de la Chavanne, « Code des pensions civiles contenant la loi du 9 juin 1853, le décret du 9 novembre suivant et tous les réglements antérieurs (7e éd., 1876) », Gallica.

[410] Loi du 14 avril 1924 « portant réforme du régime des pensions civiles et des pensions militaires ».

Le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension est suspendu [...] :  
— par la condamnation à une peine afflictive ou infamante, pendant la durée de la peine ; [...]

Cette disposition a été reprise dans les mêmes termes par le Code des pensions de 1924<sup>411</sup>, puis par celui de 1964<sup>412</sup>

Sous l'empire du Code pénal de 1810, les « peines afflictives et infamantes » correspondaient aux peines criminelles<sup>413</sup>. Or c'est bien pour complicité de crimes contre l'humanité que Maurice Papon avait été condamné à 10 ans de réclusion criminelle par la cour d'assises de Bordeaux en 1998. La référence aux peines afflictives et infamantes du Code pénal de 1810 a disparu lors de l'adoption du nouveau Code pénal de 1992 (applicable à partir de 1994). De ce fait, le Conseil d'État a annulé la décision de l'Administration qui, sur la base de la pratique antérieure et de la similarité des situations, avait privé Maurice Papon de sa pension pendant l'exécution de sa peine (arrêt d'Assemblée n° 244349 du 12 avril 2002).

Le raisonnement du Conseil d'État était (malheureusement) aussi incontestable que limpide :

Considérant que la catégorie des peines afflictives et infamantes a été supprimée dans le nouveau Code pénal, issu de la loi du 22 juillet 1992, modifiée par la loi du 19 juillet 1993, et qui est entré en vigueur le 1er mars 1994 ; que, si la peine de réclusion criminelle à temps, qui constituait dans l'ancien Code pénal une peine afflictive et infamante, figure dans le nouveau Code pénal, une échelle nouvelle de peines a été prévue ; qu'il ressort des dispositions du nouveau Code pénal, éclairées par leurs travaux préparatoires, que le législateur a entendu limiter le nombre des peines de caractère accessoire ou complémentaire dont l'intervention découle obligatoirement de l'application de la peine principale ; que le législateur n'a pas précisé les peines qui pourraient être regardées comme correspondant désormais aux peines qui étaient, dans l'ancien Code pénal, qualifiées d'afflictives et infamantes ; qu'ainsi, l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal a privé d'effet les dispositions précitées de l'article L. 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite ; que, dès lors, la décision attaquée ne pouvait être légalement prise sur ce fondement et doit, par suite, être annulée.

Ainsi les évolutions législatives divergentes du Code pénal et du Code des pensions ont fait perdre à des dispositions contraignantes à caractère parastatutaire leur base légale. Le juge administratif en a dressé le constat jurisprudentiel. Comme l'évolution du droit disciplinaire, la disparition des motifs d'exclusion ou de suspension du droit à pension autres que les règles spécifiques du droit à liquidation et de liquidation des droits ont contribué à la banalisation du régime des pensions civiles, même si ce n'était pas le but recherché.

---

[411] Loi 48-1450 du 20/09/1948 « portant réforme du régime des pensions civiles et militaires et ouverture de crédits pour la mise en application de cette réforme, » art. 46.

[412] Article L58 du Code des pensions civiles et militaires de retraite résultant de la loi 64-1339 du 26/12/1964 « portant réforme du Code des pensions civiles et militaires de retraite (partie législative) ». Le Code des pensions de 1964 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1964. Cet article a été formellement abrogé par l'article 65 de la loi Raffarin-Fillon de 2003 (réforme Raffarin).

[413] On rappellera que le droit pénal français distingue, par ordre décroissant de gravité, les crimes, les délits et les contraventions. Le Code pénal de 1810 traitait des peines « afflictives et infamantes » aux articles 6 et 7. Les peines seulement « infamantes » étaient le carcan (passé de mode depuis longtemps), le bannissement et la dégradation civique (voir sur Gallica).

## [3.2]

# Pensions des fonctionnaires : un régime « privilégié » ?

Les critiques persistantes à l'encontre des fonctionnaires et de leur régime de retraite<sup>414</sup>, quoique savamment entretenues, se sont développées à partir de la réforme Balladur des retraites du secteur privé (1993). Les réformes du régime des fonctionnaires (Raffarin, 2003 ; Fillon, 2010) ne les ont pas fait cesser.

Ces critiques reposaient et reposent encore sur deux types de biais :

- le périmètre de définition du champ des fonctionnaires ;
- le caractère partiel et asymétrique des définitions.

Après les réformes de 2003-2010 pour les fonctionnaires, comme avant celle de 1993 pour les salariés, les situations des uns et des autres sont sensiblement comparables. Une harmonisation des règles sur la base de celles du secteur privé qui élargirait sensiblement l'assiette de cotisation, et donc d'acquisition de droits, pour les fonctionnaires : elle se traduirait surtout par l'apparition d'inégalités supplémentaires *entre fonctionnaires* selon la structure de leur rémunération dans une catégorie donnée, mais *en moyenne*, ne changerait pas la donne.

### 3.2.1. Des confusions entretenues

Le champ que recouvrent les fonctionnaires est loin d'être le même quand on considère la Fonction publique au sens strict et la manière dont elle est présentée ou perçue dans les conversations courantes, mais, assez souvent aussi, dans les médias et chez certains politiques.

Pour opposer les fonctionnaires aux salariés « normaux », on agglomère les agents de la Fonction publique (je précise plus bas ce qu'il faut entendre par là), mais également les personnels relevant d'entreprises publiques comme la SNCF, la RATP ou l'EDF<sup>415</sup> — ceux qui étaient concernés par l'appellation « assimilés fonctionnaires » en raison de la garantie d'emploi et d'une carrière garantie, gages de sécurité pour les organismes financiers. Mais, si des régimes, parfois antérieurs, ont été « structurellement semblables » à celui des fonctionnaires, cela ne faisait pas de leurs salariés des fonctionnaires, quand bien même ils étaient agents d'un service public, mais d'un service public industriel et commercial<sup>416</sup> dont les conflits de personnels ne relèvent pas des juridictions administratives.

---

[414] On peut parler de « leur » régime. Outre le fait que les attaques ciblent la Fonction publique de l'État et le Code des pensions civiles et militaires, le régime des territoriaux et hospitaliers (CNRACL) est strictement aligné, en termes de cotisations dites « salariales », mais aussi de droits, sur celui de l'État.

[415] Voir : « Repères chronologiques », p. 180.

[416] La distinction est ancienne : elle a été opérée par une célèbre jurisprudence du Tribunal des conflits (« Bac d'Eloka », 22/01/1921). Voir sur Légifrance (consulté le 27/08/2019) :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETA-TEXT000007607592>.

On ne tient pas compte non plus du fait que, parmi les *agents* de la Fonction publique (ceux par lesquels la puissance publique agit), figurent non seulement des fonctionnaires « statutaires » (fonctionnaires *stricto sensu*)<sup>417</sup> (ce qui reste limité en nombre), mais également des non-fonctionnaires : agents contractuels (qui cotisent à l'assurance retraite des salariés et à une caisse de retraite complémentaire spécifique, l'Ircantec, sur laquelle on reviendra)<sup>418</sup>. S'y ajoutent de surcroît (mais de moins en moins, compte tenu des choix gouvernementaux) des emplois aidés visant à faciliter le retour à l'emploi de catégories pour lequel il est particulièrement difficile (bénéficiaires de minima sociaux, chômeurs de longue durée...).

En reprenant les éléments statistiques publiés par la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique<sup>419</sup> — en ayant retiré les quelque 310 000 militaires<sup>420</sup> — on constate que les fonctionnaires civils *stricto sensu* prédominent, certes, mais que le poids des contractuels, notamment à l'État, est important (cf. tableau 4, p. 128).

La même étude rappelle que :

Malgré la hausse globale de l'emploi public, le nombre de fonctionnaires baisse. Ainsi, conformément à la tendance observée depuis dix ans, la part des fonctionnaires continue de diminuer dans l'ensemble de la Fonction publique (-0,7 point).

Or le projet de loi Fonction publique en cours de discussion se fixe pour objectif de réduire l'emploi « statutaire » au bénéfice de l'emploi contractuel, réputé plus souple (ce que se discute) et moins onéreux (ce qui n'est pas toujours vrai<sup>421</sup>).

---

[417] Du point de vue du régime de retraite, on peut y englober les magistrats dont la situation en matière de rémunérations et de pensions est comparable à celle des fonctionnaires civils. Leur rémunération suit les mêmes règles que les traitements de la Fonction publique ou les soldes militaires (référence à un indice ou, au-delà de l'échelle « chiffres », aux échelles lettres) et la détermination de leur pension suit les mêmes règles que les fonctionnaires. Il n'en reste pas moins que les magistrats ne sont pas des « fonctionnaires » (civils et statutaires). Ils relèvent d'un statut spécifique inscrit dans une loi organique (ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958 « portant loi organique relative au statut de la magistrature »).

[418] Relèvent par exemple de la même situation les agents des autorités administratives indépendantes (« institutions administratives spécialisées de l'État dotées, de par la loi, d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission » : art 2, 3<sup>e</sup> de la loi 84-16 du 11 janvier 1984).

[419] A. Y. Ba et Y. Pons, « L'emploi dans la Fonction publique en 2017 », Point Stat (Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique), no 33 (mai 2019), p. 5.

[420] Le bilan social 2018 du ministère de la Défense précise que (p. 73) : « En 2017, le personnel de carrière représente 35 % des effectifs militaires. Tandis que 75 % des officiers et 51 % des sous-officiers sont de carrière, l'ensemble des militaires du rang et les volontaires servent sous contrat. Stable chez les officiers, la part de sous-officiers de carrière a diminué de 2 points par rapport à 2016 pour s'établir à 51 % ». Voir : Défense (ministère de la), « Bilan social 2017 », 28 octobre 2018.

[421] Le recours aux contractuels se traduit par des situations parfois très différentes : en haut de l'échelle (ou de la cordée) des *contractuels de luxe* ; en bas, des *contractuels soutiers*, parfois de haut niveau : voir le triste cas des doctorats et postdoctorants « chargés de cours » dans l'enseignement supérieur.

**Tableau 4. Effectifs de fonctionnaires et contractuels au 31/12/2017**

<b>Types d'agents par versants</b>		<b>Effectifs</b>	<b>Structure (en %)</b>
<b>FP de l'État</b>	Fonctionnaires	1 546 685	72,2 %
	Contractuels	416 242	20,2 %
	Autres catégories et statuts (1)	178 180	08,8 %
<b>FP territoriale</b>	Fonctionnaires	1 467 766	77,2 %
	Contractuels	376 131	19,8 %
	Autres catégories et statuts	58 340	03,1 %
<b>FP hôpitalière</b>	Fonctionnaires	826 502	70,4 %
	Contractuels	225 120	19,2 %
	Autres catégories et statuts (1)	121 794	10,4 %
<b>ENSEMBLE des 3 versants de la FP</b>	Fonctionnaires	3 840 953	73,6 %
	Contractuels	1 017 493	19,5 %
	Autres catégories et statuts (1)	358 314	06,9 %

SOURCE : DGAEP, *Point Stat* n° 33, mai 2019.

LECTURE : Fin 2017, 1 546 685 fonctionnaires de l'État relevant du statut général représentaient 72,2 % des agents de l'État toutes catégories confondues.

(1) La catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

Il n'y a pas de différence, du point de vue de la retraite entre les salariés de droit commun et les agents contractuels. Comme les premiers, ils relèvent, dans les limites du plafond de la sécurité sociale fixé par année civile (3317 € au 1/1/2019<sup>422</sup>), de l'assurance retraite des salariés gérée par la CNAV<sup>423</sup> et, comme les salariés, ils sont assujettis à un régime de retraite complémentaire qui est assis jusqu'à huit fois ce même plafond<sup>424</sup>.

C'est d'ailleurs à ce propos qu'il y a lieu de relever les comparaisons asymétriques généralement opérées entre les fonctionnaires (ces « nantis », comme le disait jadis l'ancien Premier ministre Raymond Barre) et les salariés.

---

[422] Soit, pour l'année 2019, à 3 377 euros mensuels (arrêté interministériel du 11 décembre 2018. Voir sur Légitifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2018/12/11/SSAS1833942A/jo/texte>).

[423] Caisse nationale d'assurance vieillesse, l'une des caisses nationales de sécurité sociale (comme la Caisse nationale d'assurance maladie ou la Caisse nationale des allocations familiales). Dans l'agriculture, la caisse compétente est la Mutualité sociale agricole (MSA).

[424] Les salariés du secteur privé relèvent du régime aujourd'hui fusionné Arrco-Agirc (à compter du 1er janvier 2019). Pour les contractuels de la Fonction publique, il s'agit de l'Ircantec (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales).

### 3.2.2. Des comparaisons asymétriques

Les réflexions binaires sont toujours commodes pour ceux qui les emploient parce qu'elles leur simplifient la vie, et surtout légitiment une argumentation sommaire. « 50 % de la moyenne des 25 ans » vs « 5 % des 6 derniers mois ». Au tribunal de l'opinion, les fonctionnaires (les vrais, les fonctionnaires statutaires) sont sommés de plaider coupables et de s'exposer en chemise et corde au cou, comme jadis les Six Bourgeois de Calais, comme en témoigne cet extrait d'une publication à charge de l'Ifrap pour *Le Figaro Magazine* en 2012<sup>425</sup>.

Illustration 4. L'«avantage retraite» des fonctionnaires (copie d'écran)
<p>• <b>Retraite.</b></p> <p>Le régime des fonctionnaires est plus avantageux que celui du privé dans son mode de calcul: 6 derniers mois pris en compte, par opposition aux 25 meilleures années dans le privé. Réversion en cas de veuvage sans conditions de ressources, etc.</p> <p>Ifrap pour «Le Figaro Magazine» in «Les sept avantages du statut des fonctionnaires», 31 août 2012 (site <a href="http://www.lefigaro.fr">www.lefigaro.fr</a>).</p>

Comme le souligne Luc Rouban<sup>426</sup> :

Dans les années 1980, outre les campagnes de presse, on remarque la création d'un certain nombre d'officines ou de clubs ayant pour mission de dénoncer bruyamment le nombre des fonctionnaires, les gaspillages administratifs et les syndicats, sur le modèle des ligues de contribuables d'avant-guerre qui appartenaient à l'extrême droite.

Peu leur importe en effet que l'argumentation soit exacte du moment qu'elle a l'apparence de cette présentation statistique qui, selon le mot prêté à Mark Twain, est avant tout l'art de faire mentir les chiffres.

En l'espèce, il n'est pas tenu compte du fait que les fonctionnaires ont *essentiellement* un régime unique, fondé sur le seul traitement indiciaire<sup>427</sup> (Code des pensions pour les fonctionnaires de l'État, régime aligné de la CNRACL pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers). De surcroît, pour des raisons de commodité statistique, on compare aux salariés *en*

[425] Le titre affiché de l'article est « Les sept avantages du statut des fonctionnaires ». Le titre de la page est encore plus accrocheur : [« Les sept avantages d'un statut d'exception »](#) (31/08/2012). La page a été réalisée par l'Ifrap, pour lequel (exceptionnellement) on préférera ici l'anglicisme *think tank*, moins réservoir que char d'assaut de l'ultralibéralisme. Outre la comparaison entre le régime unique des fonctionnaires et le seul régime de base des salariés, il est omis que, dans les régimes complémentaires, il n'y a pas de conditions de ressources pour la réversion sur la conjointe ou le conjoint survivant, ce qui n'est pas mineur quand on considère les effets sur les cadres, et notamment les cadres supérieurs, moins pénalisés que les autres salariés nettement sous plafond du fait du poids relatif de la retraite de base, sensiblement différent dans le revenu de remplacement. Sur l'Ifrap, invité régulier des plateaux télé, voir par exemple cet article d'Étienne Girard : [« L'Ifrap d'Agnès Verdier-Molinié : faux institut de recherche et vrai lobby ultralibéral »](#) (Marianne, 8/2/2018).

[426] L. Rouban, « Le statut des fonctionnaires comme enjeu sociohistorique », note 29, p. 687.

[427] S'y ajoute progressivement depuis 2004 un « régime additionnel de la Fonction publique » ou RAFP, Contrairement aux retraites complémentaires (Arrco, Agirc, Ircantec...), son assiette n'intègre que les rémunérations accessoires dans la limite de 20 % du traitement indiciaire. En outre, le taux global de cotisation (agent+employeur) est plus de deux fois inférieur à celui de l'Arrco-Agirc. De ce fait, son « rendement » s'avère des plus limités, notamment pour les fonctionnaires à faible rémunération indiciaire, mais aussi pour ceux peu dotés en rémunérations complémentaires comme les professeurs des écoles).

*général* (cadres et non-cadres), non pas les fonctionnaires *en général*, mais les fonctionnaires de l'État. Or la structure n'est pas la même : la Fonction publique de l'État, en raison du poids démographique des enseignants, est constituée aux deux tiers de fonctionnaires de catégorie A, comparables aux cadres par leur niveau de recrutement<sup>428</sup>. Rappelons que les fonctionnaires de catégorie A, pour ceux qui l'ignoreraient sont recrutés à la licence ou au master ou à un niveau équivalent.<sup>429</sup>

Qui entend faire le métier d'informer ou de commenter au sens vrai du terme (ce qui exclut de s'en tenir aux propos de café du commerce) devrait se référer aux sources utiles, par exemple au dossier publié en mai 2017 par la Drees<sup>430</sup>. L'introduction de celui-ci précise très clairement<sup>431</sup> :

Les agents de la Fonction publique, notamment dans la Fonction publique civile de l'État, sont en moyenne plus qualifiés que les salariés du privé. En 2014, les cadres A et A+ représentaient 30 % des effectifs de l'ensemble des trois Fonctions publiques (cette part est de plus de 50 % à la Fonction publique civile de l'État – FPEC) [DGAFP, 2016] alors que les cadres du privé ne représentent que 23 % des affiliés Agirc-Arrco (Felder\_Zentz et ali., 2016)<sup>432</sup>.

Contrairement aux fonctionnaires civils, les salariés du secteur privé ont un double régime. C'est une construction progressive historique. Au régime de base (l'assurance retraite de la sécurité sociale<sup>433</sup>) s'ajoute la retraite complémentaire Arrco-Agirc. , mais aussi les régimes de retraite complémentaire aujourd'hui fusionnés dans l'Arrco-Agirc. L'assurance retraite de la sécurité sociale est limitée, dans son assiette de cotisation (pour l'essentiel) comme dans le montant du salaire porté au compte, au plafond de sécurité sociale . Ce n'est pas le salaire nominal qui est pris en compte, mais l'ensemble des rémunérations (heures supplémentaires et primes comprises, hors celles qui ont le caractère de remboursement de frais) dans les limites du plafond de la sécurité sociale.

Pour les retraites complémentaires, le régime unifié Arrco-Agirc prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, deux tranches de cotisations sur lesquelles sont assis les droits :

---

[428] Jusqu'aux accords Jospin (1989) et Durafour (1990), la catégorie B (recrutement initial au baccalauréat à la Libération) était la plus importante en raison du poids numérique des instituteurs.

[429] Les enseignants sont ainsi recrutés au master depuis 2008. Ils représentaient en 2017 30 % des agents civils de catégorie A de l'État (contre 29,97 % pour les agents civils de catégorie A « non enseignants »). Voir : A. Y. Ba et Y. Pons, « L'emploi dans la Fonction publique en 2017 », op. cit., fig. 7. 99,5 % des enseignants sont aujourd'hui en catégorie A contre 96,9 % dix ans auparavant, du fait de la réalisation largement assurée de l'intégration progressive des anciens instituteurs, recrutés essentiellement au niveau bac (bac+2 à partir de 1984), qui relevaient de la catégorie B.

[430] Drees : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des Solidarités et de la Santé.

[431] C. Duc, « Introduction », Les dossiers de la Drees (ministère des Solidarités et de la Santé), « Les différences de retraite entre secteurs public et privé : résultats de simulations », n° 16 (mai 2017), p. 6.

[432] Cindy Duc (*ibid.*) donne, comme exemples de cadres A, les « professeurs des écoles, infirmiers, officiers de police, attachés d'administration centrale » ; comme exemples de cadres A+ les « commissaires de police, directeurs d'hôpitaux, magistrats de la Cour des comptes, inspecteurs généraux ». Mais derrière l'idée globale de « A+ » (parfois « A supérieur ») se cachent des représentations très diverses, intégrant ou non des corps ou cadres d'emploi de débouché. L'auteure précise : « La comparaison entre les cadres A et A+ de la Fonction publique et les cadres du privé est à prendre avec précaution dans la mesure où ces appellations peuvent recouvrir des notions différentes. ».

[433] Il relève de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) depuis les ordonnances de 1967.

- tranche 1, dans la limite du plafond S.S. (3 377 € mensuels en 2019) ;
- tranche 2 : de une à huit fois le plafond (27 016 € mensuels en 2019).

La notion de « cadre », antérieurement et de manière tautologique définie par la jurisprudence de la Cour de cassation comme résultant de l'affiliation au régime complémentaire des cadres, doit faire l'objet de discussions entre les partenaires sociaux<sup>434</sup>.

La cotisation Arrco-Agirc est répartie entre salarié (40 %) et employeur (60 %)<sup>435</sup>. Le taux de cotisation de la tranche 1 est de 6,2 %; celui de la tranche 2, plus favorable aux retraites importantes est de 17 %<sup>436</sup>. Huit fois le plafond, c'est jusqu'à 27 000 euros (plafond 2019) : dans un tel cas, mais aussi avant, la retraite dite « complémentaire » devient la retraite principale.

Pour donner un ordre d'idée, la retraite complémentaire d'un salarié affiliée au régime non-cadres représente un tiers de son revenu de remplacement, quand celle d'un affilié au régime des cadres peut représenter entre la moitié environ et les trois quarts du revenu de remplacement chez les hommes (les inégalités de carrière se répercutent sur les retraites des femmes, mais dans le cas des retraitées cadres, selon les cas évoqués, les retraites complémentaires<sup>437</sup> représentent de près de la moitié aux deux tiers du revenu de remplacement).

Une mesure plus précise en a été établie par la Drees<sup>438</sup>, dont on peut tirer les éléments suivants pour les anciens salariés du secteur privé et les anciens fonctionnaires civils de l'État ayant effectué une carrière complète. Les données sont extraites de l'échantillon interrégimes des retraités 2012, et les montants exprimés en euros de 2012 (sont comptabilisées comme cadres les personnes affiliées au moins une année à l'Agirc).

Par commodité, j'ai pris la moyenne des situations des unipensionnés, hors majorations familiales pour trois enfants et plus<sup>439</sup>. Les pensions de référence des fonctionnaires de l'État de catégorie A sont indiquées à titre de comparaison.

[434] Cette distinction est rendue nécessaire par la fusion des régimes Arrco et Agirc qui rend inopérant le critère d'affiliation spécifique à un régime complémentaire de retraite « des cadres » qui n'existe plus en tant que tel. Dans le fonctionnement antérieur, une première tranche des régimes complémentaires correspondait au plafond de la sécurité sociale (tranche « 1 » Arrco, tranche « A » Agirc). L'Arrco avait une deuxième tranche allant du plafond à trois fois le plafond de la SS (tranche « 2 »). L'Agirc avait deux tranches au-delà du plafond : tranche « B » (de 1 à 4 plafonds) et tranche C (de 4 à 8 plafonds). (Source : site Arrco-Agirc, [https://www.agirc-arrco.fr/fileadmin/agircarrco/documents/Doc\\_specif\\_page/Assiettes\\_taux\\_de\\_cotisation-janvier\\_2019.pdf](https://www.agirc-arrco.fr/fileadmin/agircarrco/documents/Doc_specif_page/Assiettes_taux_de_cotisation-janvier_2019.pdf).)

[435] Sous réserve de dispositions conventionnelles plus favorables aux salariés.

[436] Il s'agit du taux d'acquisition des points. Le taux d'appel est plus élevé en raison de paramètres d'équilibre et de prise en compte des prestations non contributives du régime complémentaire. Le « taux d'appel » correspond à 127 % du taux d'acquisition. Pour plus de détails, voir le site Arrco-Agirc : <https://www.agirc-arrco.fr/particuliers/comprendre-retraite-complementaire/points-retraite-complementaire/>.

[437] Avant la fusion des deux régimes Arrco et Agirc, les salariés étant passés du statut de non-cadre au statut de cadre avaient deux retraites complémentaires (et dans les périodes précédentes, parfois davantage compte tenu de la variété pouvant exister à certaines périodes au sein des régimes Arrco ou de ceux qui les avaient précédés). De même, une personne ayant navigué, sans jamais être fonctionnaire, entre secteurs public (contratuels) et privé relève *a minima* de deux régimes complémentaires distincts (Arrco-Agirc et Ircantec).

[438] C. Duc, « Introduction », op. cit., p. 10.

[439] Le document donne des chiffres pour les situations moyennes, y compris les poly pensionnés. J'ai procédé par soustraction pour retrouver les montants des pensions de base (assurance retraite de la sécurité sociale et régimes assimilés comme celui de la Mutualité sociale agricole). J'ai également calculé la part de la retraite complémentaire ou des retraites complémentaires dans la retraite globale.

**Tableau 5. Salariés du privé : poids des retraites complémentaires**

Catégorie	Pension globale	dt régime général	dt retraites complément.	% des retraites complément.
Ensemble des salariés du privé	F : 1360 H : 2085	F : 883 H : 1081	F : 477 H : 1004	F : 35,1 % H : 48,2 %
Salariés du privé non-cadres	F : 1167 H : 1509	F : 819 H : 991	F : 348 H : 518	F : 29,8 % H : 34,3 %
Cadres	F : 2150 H : 2786	F : 1148 H : 1194	F : 1002 H : 1592	F : 46,6 % H : 57,1 %
Cadres tranche C <sup>440</sup>	F : 3507 H : 4918	F : 1218 H : 1250	F : 2289 H : 3668	F : 65,3 % H : 74,6 %
<i>FP de l'État : catégorie A :</i>	<i>F : 2677 H : 3096</i>	—	—	—

Compte tenu, on le voit, de ce qu'apporte une analyse plus fine, chacun peut mesurer — s'il s'agit bien de s'inscrire dans un débat rationnel — à quel point sont infondées les comparaisons globales « en moyenne » et, *a fortiori*, entre les pensions civiles et la seule partie des retraites qui relève du régime de base (régime général de sécurité sociale).

Dans le secteur privé, le jeu entre pensions de base, création, puis développement des retraites complémentaires montre — contrairement à bien des idées reçues — que le régime des fonctionnaires a servi implicitement de référence cible avec le taux emblématique de 75 %<sup>441</sup>.

#### **Encadré 8. Quand des centrales ouvrières oublient les retraites complémentaires**

Les organisations syndicales nationalement représentatives au niveau interprofessionnel (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO) sont cogestionnaires des régimes complémentaires obligatoires (Arrco-Agirc) avec les organisations patronales (MEDEF, CPME, U2P). Depuis l'origine, la présidence et la vice-présidence y sont assumées alternativement par une ou un membre de la représentation des salariés et de celle des employeurs. Ces régimes ne sont pas gérés, répétons-le, par le conseil d'administration qui a pour mission d'appliquer une convention collective nationale. Dans ce cadre, les organisations syndicales ont assumé leur responsabilité gestionnaire (ou, même si elles ont pu afficher un désaccord au moment même de la conclusion, ont fini par y adhérer pour continuer à participer à sa gestion).

Si l'on s'en tient aux trois principales confédérations en termes de représentativité (CFDT, CGT, CGT-FO), et si l'on considère les positions exprimées dans leur texte le plus important dans la hiérarchie des normes syndicales (leur résolution de congrès), on constate que la CFDT (Rennes, 2019) affiche sa demande d'un régime de retraite universel<sup>442</sup> dans le cadre de la refondation de la protection sociale sur la base d'un « socle de droits universels centré sur la personne ». Souhaitant en sortir, elle n'évoque donc pas le système existant, qu'il s'agisse des régimes de base ou complémentaires.

[440] Concerne les cadres ayant atteint une fois dans leur carrière une rémunération relevant de la tranche C de l'Agirc, jusqu'en 2019.

[441] Le taux de pension pouvait lui-même, et peut toujours, être inférieur ou supérieur par le jeu des carrières incomplètes ou de certaines bonifications (enfants, campagnes militaires, services hors d'Europe...).

[442] Confédération française démocratique du travail (CFDT), « Résolution générale du 49e congrès de la CFDT (Rennes, 2019) », p. 15 (socle de droits universels) et 16-17 (retraites).

Pour sa part, la CGT (Dijon, 2019) s'inscrit également dans un projet de « *nouveau statut du travail salarié* » (« NSTS ») lié à la « *sécurité sociale professionnelle* » qui « *peut contribuer à mettre en place un régime de retraite juste et universel* », tout en maintenant les « *régimes particuliers* ». Elle n'évoque pas les strates existantes pour les salariés, mais fixe des objectifs à atteindre<sup>443</sup>.

Du côté de Force Ouvrière, on constate une même absence de référence aux régimes de retraite complémentaire dans la résolution du congrès de Lille (2018)<sup>444</sup>, si ce n'est la référence aux mesures d'âge<sup>445</sup>. Si FO revendique « le maintien de tous les régimes existants » (ce qui implicitement, mais implicitement seulement, inclut l'ensemble des régimes de base, complémentaires et spéciaux), les revendications posées, dans une logique binaire, ne concernent que les seuls régimes de base, ce qui peut conforter l'idée que les seuls éléments à prendre en compte seraient l'assurance vieillesse pour les salariés, d'une part, et le régime des fonctionnaires (Code des pensions, CNRACL), d'autre part. Le congrès, écrit en effet le document confédéral, exige « *le retour à une loi de justice sociale, respectant le travail accompli, portant sur les retraites : retraite à 60 ans sur les dix meilleures années pour le privé et maintien sur les six derniers mois pour le public* »<sup>446</sup>. Une telle présentation du dossier est hélas ! de nature à conforter regrettablement les « comparaisons asymétriques » qui viennent d'être évoquées.

### 3.2.3. L'application des règles actuelles du secteur privé aux fonctionnaires

La comparaison sommaire — et fausse comme je l'ai démontré tout au long de cette section — entre les « 50 % sur une moyenne de vingt-cinq ans » et les « 75 % sur les six meilleures mois » aurait dû se traduire par des écarts considérables. Il n'en est rien, ce qui est logique quand on prend en compte *tous les éléments* qui entrent en ligne de compte dans la détermination de la pension. La démonstration en a été faite dans des simulations d'application aux fonctionnaires... des règles applicables aux salariés du secteur privé.

Le COR s'est ainsi penché, dans une *Lettre* n° 12 de 2015, sur ce que donnerait l'application aux fonctionnaires des règles *actuelles* du secteur privé (CNAV+Arrco-Agirc). Et de préciser :

Dans le champ des fonctionnaires civils de l'État, des simulations montrent que l'application des règles de la CNAV, de l'Arrco et de l'Agirc conduirait, pour les générations qui partiront à la retraite dans les prochaines années et sous l'hypothèse de salaires nets identiques, à un montant de pension proche en moyenne de celui calculé avec les règles des régimes de fonctionnaires. En particulier, les règles du privé s'avéreraient plus avantageuses que celles du public pour un peu plus de la moitié des fonctionnaires nés en 1958, et moins avantageuses pour l'autre moitié des cas.

---

[443] Confédération générale du travail (CGT), « Document d'orientation du 52e congrès de la CGT (Dijon, 13-17 mai 2019) », p. 18. Voir aussi plus bas, p. 137.

[444] Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), « Résolution générale (congrès de Lille, avril 2018) ».

[445] L'âge de 63 ans requis pour bénéficier d'une retraite complémentaire sans abattement (la décote étant temporaire dans le régime Arrco-Agirc). *Ibid.* (document PDF, p. 15).

[446] *Ibid.*

Le tableau 6 de cette même *Lettre du COR*<sup>447</sup> illustre ce constat en présentant des simulations selon des profils différenciés.

Tableau 6 : Simulation d'application des règles de retraite du privé aux carrières salariales des fonctionnaires d'État : analyse sur un échantillon représentatif (génération née en 1958) (hypothèse de salaires nets identiques à tous âges et de départ sans décote dans les régimes de la fonction publique)			
	Variation moyenne du montant de pension en cas d'application des règles CNAV-AGIRC-ARRCO [au taux moyen de cotisation] plutôt que celles de la fonction publique	Proportion d'assurés pour qui les règles de retraite les plus favorables sont ...	
		... celles des régimes de fonctionnaires	... celles de la CNAV, de l'AGIRC et de l'ARRCO (au taux moyen de cotisation)
<b>Ensemble</b>	<b>+ 2,4 %</b>	47 %	<b>53 %</b>
Hommes	+ 0,9 %	<b>53 %</b>	47 %
Femmes	+ 3,9 %	43 %	<b>56 %</b>
Sédentaires	+ 3,8 %	44 %	<b>56 %</b>
Actifs	- 1,7 %	<b>56 %</b>	44 %
Non-cadres	+ 1 %	50 %	50 %
Cadres	+ 4,9 %	41 %	<b>59 %</b>
Polyaffiliés, principalement secteur privé	+ 0,7 %	<b>54 %</b>	44 %
Polyaffiliés, principalement secteur public	+ 2,9 %	45 %	<b>55 %</b>
Monoaffiliés du secteur public	+ 3 %	48 %	<b>52 %</b>

Champ : fonctionnaires d'État civils titulaires nés en 1958, hors militaires et hors retraités avant 54 ans.  
Note : Dans les données utilisées, les carrières sont observées jusqu'à l'âge de 51 ans (jusqu'en 2009 pour des fonctionnaires nés en 1958) ; les évolutions après cet âge ont été simulées au moyen du modèle TRAJECTOIRE de la DREES.  
Source : document n° 10 de la séance du COR d'avril 2014 (analyse réalisée par la DREES à partir des données de l'échantillon interrégimes de cotisants – EIC – de 2009).

Pour comparer ce qui est comparable, le COR a fait cette simulation pour une même génération, sur la base d'un « calcul moyen » pour les retraites complémentaires. Par rapport à des fonctionnaires qui étaient traités de manière quasi égale (hors RAEP), une distorsion apparaît entre « gagnants » et « perdants ». Elle découle de la modification d'assiette (élargie à la totalité de la rémunération) et donc du niveau de rémunérations non indiciaires. La non-prise en compte de certains éléments dans un cas et leur prise en compte dans l'autre ont des incidences évidentes en cas de changement de système, et donc de mode de calcul. C'est en tenant compte de cette variable que le COR a effectué des simulations, cette fois pour la génération née en 1960, synthétisée dans ce tableau (tableau 5 du document cité, tableau 7 dans la numérotation de cette étude) .

Tableau 7. Taux de remplacement pour certains cas types de fonctionnaires					
Tableau 5 : Taux de remplacement net à la liquidation selon les règles de retraite appliquées pour les cas types de fonctionnaires du COR, à salaires nets identiques à tous âges (simulations pour la génération née en 1960, en cas de départ au taux plein sans décote ni surcote)					
Cas type	Règles Fonction publique	Règles CNAV-AGIRC-ARRCO			Situation de polyaffiliation : règles FP sur une partie de la carrière, et CNAV-AGIRC-ARRCO [au taux moyen] sur l'autre
		Taux de cotisation ARRCO et AGIRC maximal	Taux de cotisation ARRCO et AGIRC minimal	Taux de cotisation ARRCO et AGIRC moyen	
Catégorie B (cas n° 5)	<b>68 %</b>	80 %	70 %	73 %	entre 62 % et 73 %
Enseignant (cas n° 6)	<b>76 %</b>	72 %	63 %	66 %	entre 63 % et 76 %
Cadre A+ (cas n° 7)	<b>53 %</b>	53 %	47 %	50 %	entre 45 % et 56 %

Source : document n° 9 de la séance du COR d'avril 2014 (résultats actualisés par la DREES pour tenir compte des hypothèses économiques du rapport annuel du COR de juin 2015).

[447] « Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires », *op. cit.*, p. 10.

On notera que, selon la modalité retenue (dans le cadre applicable au moment de la rédaction de cette note), les situations sont très variables, mais que la situation des enseignants, déjà évoquée, se trouverait dégradée (plus sensiblement dans les cas de calcul sur la base d'un taux Arrco-Agirc minimum ou même moyen). Il faut ajouter encore que la catégorie « enseignante » n'est pas homogène au regard des régimes indemnitaire (*a fortiori* si l'on compare la situation d'un professeur agrégé hors classe ou d'un professeur de chaire supérieure exerçant l'un ou l'autre en classe préparatoire aux grandes écoles et celle d'un professeur des écoles dont le régime indemnitaire et les rémunérations annexes sont nettement moins élevés).

Un document de travail du COR de la même période (« Carrières salariales et retraites dans les secteurs privé et public ») montre l'équilibre global... et les déséquilibres « catégoriels ». On pourra le compléter par le dossier de la Drees (ministère des Solidarités et de la Santé) de mai 2017<sup>[448]</sup>. La levée des confusions sur le champ de la Fonction publique, la mise au point sur les comparaisons asymétriques, le rappel de l'effet d'entraînement qu'a eu le régime des fonctionnaires et même les simulations d'application aux fonctionnaires des règles applicables aux salariés du secteur privé n'y font pourtant rien. Les réponses rationnelles, qui nécessitent une argumentation technique détaillée, sont inopérantes et — constat que je dresse à regret après trois décennies d'interventions sur le sujet — restent inaudibles hors du seul cercle des militants ou spécialistes informés.

Il y a bel et bien eu une pression continue pour remettre en cause les « avantages » des fonctionnaires... quand bien même ce vocable est un *construit social* découlant d'un imaginaire simplificateur aussi redoutable qu'efficace en termes de communication.

---

[448] C. Duc, « Simulation de l'application des règles du privé aux fonctionnaires », Les dossiers de la Drees (ministère des Solidarités et de la Santé), «Les différences de retraite entre secteurs public et privé : résultats de simulations», nº 16 (mai 2017).

## [3.3]

# Pensions civiles : d'un régime cible implicite... à une cible tout court

Même si cela paraît contre-intuitif, le régime de retraite des fonctionnaires a servi de référence cible pour les salariés du secteur privé. Cet objectif n'a jamais été formulé explicitement par quiconque ; il est resté implicite. C'est peut-être ce qui explique que, les retraites des salariés se dégradant par des réformes successives — tout particulièrement celle de 1993 — la bataille de l'opinion ait été perdue, même après l'éphémère victoire de 1995. Cela s'est poursuivi même après la mise en place de l'assurance vieillesse lors de l'instauration de la sécurité sociale en 1945. Par la suite, les effets de modifications « techniques », comme celle de 1987 sur la revalorisation des salaires portés au compte (assurance vieillesse du régime général), avaient été perçus par les cadres militants, mais beaucoup moins par les intéressés eux-mêmes.

### 3.3.1. 1945-1982 : quand la Fonction publique servait de référence

Le Conseil d'orientation des retraites s'est penché en 2015 sur les différences de retraites entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires<sup>449</sup>. Publié dans *La lettre du COR* (nº 12, sept. 2015), le tableau 1 (p. 2) donne quelques indications statistiques, et précise notamment que, pour les salariés ou fonctionnaires nés en 1946 (65 ans en 2011) et à carrière complète, les taux de remplacement à la liquidation s'élèvent à 75,2 % pour les salariés du « secteur privé » et à 73,9 % dans le « secteur public ». Quant à l'âge moyen au moment du départ, il était, pour les nouveaux retraités de 2013, de 62,1 ans dans le régime général et de 61,8 ans pour les fonctionnaires « sédentaires »<sup>450</sup>.

Il n'y a pas de hasard : en matière d'évolution des taux de remplacements, la Fonction publique a servi de « cible » pour les salariés<sup>451</sup>. La particularité du système français de retraite, tel qu'il s'est mis en place depuis la Libération, était de pouvoir jouer sur deux registres : celui de la retraite de base de la sécurité sociale (jusqu'en 1972, la seule pour une partie des

---

[449] « Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires », *La lettre du COR* (Conseil d'orientation des retraites), nº 12 (septembre 2015). Le document précise (p. 2) que « La comparaison se centre ici sur les droits propres de retraite des salariés du secteur privé et des fonctionnaires titulaires — les différences en matière de réversion et le cas des retraites des agents non titulaires du secteur public ne seront donc pas évoquées. » Par « droits propres de retraite », il faut bien sûr entendre, pour les salariés du secteur privé, les droits à retraite obligatoire (assurance vieillesse de la sécurité sociale ; Arrco-Agirc).

[450] 57,6 ans pour les fonctionnaires en services actifs. Mais on notera que, depuis les mesures touchant les pensions civiles appliquées depuis 2004 (réforme Raffarin, puis mesures complémentaires prises en 2010 et 2011 par le gouvernement Fillon), les fonctionnaires justifiant des quinze années de services actifs sont loin de justifier les conditions ouvrant droit, à l'âge minimum requis, à une pension complète. Depuis 1990 d'ailleurs (un peu moins d'une trentaine d'années à ce jour), les enseignants du premier degré (sauf quelques situations très transitoires et infimes en nombre) ont été recrutés comme « professeurs des écoles » de catégorie A et ne sont pas classés, à l'image des professeurs certifiés, en « catégorie active » au sens du Code des pensions.

[451] Pour une majorité de salariés à la Libération, le taux de remplacement correspondait à 40 % des rémunérations (globales) des vingt meilleures années. Il fallait bien alors que le système démarrât.

salariés) ; celui des retraites complémentaires (Arrco ou Agirc pour les salariés non agriculteurs)<sup>452</sup>. Les années 1970 et la première moitié de la décennie 1980 avaient été marquées par des évolutions positives pour les retraites des salariés.

En 1971, la réforme Boulin a permis d'élever progressivement le niveau de la retraite de base<sup>453</sup>. Elle améliore le taux de pension maximum de 40 % à 50 %, tout en élevant la durée de cotisation requise de 30 à 37,5 annuités (120 à 150 trimestres). Enfin, le calcul passait des dix dernières aux dix meilleures années. En 1972, comme on l'a vu précédemment<sup>454</sup>, les retraites complémentaires ont été généralisées. Depuis 1947, les ingénieurs et cadres bénéficiaient d'un système à deux étages sur une base conventionnelle<sup>455</sup> ; c'est sur une base conventionnelle que, depuis 1953 et 1957<sup>456</sup>, se sont développés les régimes complémentaires des salariés. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, les régimes Arrco-Agirc ont fusionné<sup>457</sup>. En combinant les avancées sur les deux étages, l'idée était grosso modo d'arriver au taux de remplacement du dernier salaire (ou du dernier salaire « stable » avant les difficultés de fin de carrière) de 75 %, ce qu'avaient démontré, en 1999, les constats déjà présentés dans le rapport Charpin<sup>458</sup>.

En témoigne encore, le document d'orientation adopté au congrès de la CGT en mai 2019<sup>459</sup>. S'il revendique le maintien des régimes particuliers existants s'inscrivant dans une « protection sociale universelle », il fixe cependant un objectif correspondant à cette même cible (hors application d'un minimum garanti), et pas à une autre, ce qui montre à quel point elle est ancrée, bien même au-delà de la seule CGT, dans les schèmes syndicaux :

---

[452] S'y ajoutait depuis 1956 (Gouvernement « Front républicain » de Guy Mollet, IV<sup>e</sup> République), la création du minimum vieillesse garantissant sous conditions de ressources une allocation minimale aux personnes âgées n'ayant pu se constituer des droits — ou des droits suffisants — à retraite. Ce dispositif doit bien être distingué des logiques de « minimum garanti contributif » qui hausse à un niveau plancher le montant d'une pension de retraite correspondant à une carrière complète (voir plus bas, p. 151 et suiv.).

[453] Loi « Boulin » 71-1132 du 31 décembre 1971 « portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles ».

[454] Voir la note 207, p. 69.

[455] Bernard Friot a analysé cette particularité française : « Au cours des années quarante, l'entrée dans le salariat sous la dénomination de "cadres" d'une portion de la population active traditionnellement liée au marché financier pose alors clairement le salaire comme substitut de l'épargne : pour ces nouveaux venus dans le salariat, la retraite prend le pas sur la rente, le flux des cotisations sur le stock de l'épargne [...]. À l'opposé de ses voisins, la France choisit ainsi au lendemain de la guerre, pour la retraite complémentaire, non pas des régimes facultatifs d'entreprise préfinancés, mais un régime national obligatoire en répartition ». Bernard Friot. « Un salariat avec des cadres et sans épargne : les enjeux de la naissance de l'Agirc ».

[456] 1953 : création de l'Iracim, institution de retraite complémentaire pour la maîtrise dans la métallurgie. 1957, création de l'Unirs (Union nationale des institutions de retraite des salariés), ancêtre de l'Arrco, pour les non-cadres.

[457] On ne rentrera pas ici dans les détails, mais, depuis longtemps, les deux régimes avaient une première tranche dont l'assiette maximale correspondait au plafond de la sécurité sociale et une (Arrco) ou plusieurs (Agirc) autres tranches complémentaires allant au-delà de ce plafond (jusqu'à 8 pour l'Agirc).

[458] J. —M. Charpin, C. Zaidman et J.-M. Aubert, « L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre », rapport public, La Documentation française, décembre 1999. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/994000746/index.shtml>. Consulté le 8 octobre 2019. Voir notamment, chapitre VI, le paragraphe « Public-privé : à salaires identiques, retraites comparables », p. 83 du document PDF.

[459] Confédération générale du travail (CGT), « Document d'orientation du 52e congrès de la CGT (Dijon, 13-17 mai 2019) », p. 18.

Nous devons reconquérir le droit à une retraite à taux plein à 60 ans, avec un taux de remplacement à 75 %, en aucun cas inférieur au Smic pour une carrière complète de travail.

C'est que la période allant de 1945 à 1981 a ainsi été marquée, pour les salariés arrivant sur le marché du travail, par l'accès généralisé à une retraite de base (1945), améliorée par la loi Boulin de 1971, puis par la création et la généralisation progressive (1947-1972) de régimes de retraite complémentaire, gérés paritairement et fonctionnant par points. Au fond, les organisations syndicales de salariés ont mobilisé de manière pragmatique toutes les ressources possibles pour améliorer la situation des salariés du secteur privé en matière de retraite en visant un niveau de revenu de remplacement analogue à celui des fonctionnaires. Restait la question de l'âge, qui traduisait encore une différence. Sans même s'arrêter aux catégories « actives », la norme restait inférieure dans la Fonction publique (60 ans pour les services dits « sédentaires ») à ce qu'elle était pour les salariés du secteur privé (65 ans).

La « retraite à 60 ans » était une revendication ancienne de la gauche<sup>460</sup> et fit l'objet d'une ordonnance promulguée le 26 mars 1982<sup>461</sup>. Quand on revient sur les positionnements de l'époque, on est loin du regard idyllique parfois rétrospectif (à la manière des « quarante heures » ou des congés payés de 1936). Il ne s'agissait plus simplement d'améliorer la situation des retraités en soi. L'exposé des motifs (« rapport au président de la République ») de l'ordonnance de 1982 montre bien qu'il s'agissait, en généralisant la retraite à 60 ans, d'introduire de la justice, alors que certains salariés — et d'autres non — bénéficiaient de dispositifs de préretraite ou d'allocations de perte d'emploi à partir de 60 ans :

L'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite est une aspiration sociale ancienne qui n'a pas reçu jusqu'à présent une réponse satisfaisante. [...] Parallèlement et à défaut d'une volonté politique de réaliser pleinement l'abaissement de l'âge de la retraite, des mesures conventionnelles temporairement reconduites et destinées à remédier aux conséquences de la crise économique ont permis à certains salariés de démissionner de leur emploi à partir de soixante ans en bénéficiant jusqu'à la liquidation de leur pension d'une « garantie de ressources ». Dans d'autres cas, où le retrait de l'activité est la conséquence d'une privation involontaire de l'emploi, le maintien d'une « garantie de ressources » pour licenciement d'un montant équivalent a été prévu.

Ni ces retraites anticipées, ni ces « préretraites » souhaitées ou subies qui ne garantissent aucun droit durable à ceux qui sont susceptibles d'en bénéficier ne concernent la totalité des salariés. Elles ne peuvent tenir lieu du véritable droit au repos que les travailleurs sont fondés à revendiquer en contrepartie des services rendus à la collectivité à l'issue d'une durée de carrière normale. L'abaissement de l'âge de la retraite constituera donc une étape significative de la politique de progrès social mise en œuvre par le Gouvernement.

---

[460] Voir par exemple le « Programme commun de la gauche » (PCF-PS-Radicaux de gauche) conclu en 1972 qui prévoyait que *L'âge d'ouverture des droits à la retraite sera ramené à soixante ans pour les hommes et à cinquante-cinq pour les femmes, le droit au travail restant garanti au-delà. Cette mesure est particulièrement urgente pour les travailleurs effectuant des tâches pénibles ou insalubres* (in : Parti socialiste, *Changer la vie: programme de Gouvernement du Parti socialiste et programme commun de la gauche*, p. 258). Cette proposition avait été reprise dans les « 110 propositions » du candidat François Mitterrand avant l'élection présidentielle de 1981. On aura noté le caractère genré de la revendication, qui ne posait pas de problème en soi à l'époque, mais ne serait juridiquement plus possible aujourd'hui.

[461] Ordonnance 82-270 du 26 mars 1982 « relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles ».

Michel Noblecourt rappelait en 2010 dans *Le Monde*<sup>462</sup> que :

Dans le cadre de l'assurance chômage, les syndicats et le patronat [avaient] instauré une garantie de ressources qui assure aux partants, dès 60 ans et à la seule condition d'avoir été salarié pendant dix ans, un revenu à hauteur de 70 % des derniers salaires. Très coûteux, cet accord devait prendre fin le 31 mars 1983.

Et il souligne la tiédeur de la réaction syndicale dans un climat qui commence à être tendu :

Les syndicats, justement, font plus que cacher leur joie quand l'ordonnance du 26 mars 1982 est adoptée par le conseil des ministres. Ils s'inquiètent de la disparition de la garantie de ressources qui fait de la retraite à 60 ans une réforme non financée.

Il y avait déjà une réflexion sur une bascule entre dépenses de chômage et dépenses de retraite, avec l'obsession de faire baisser les « chiffres du chômage ». En d'autres termes, la retraite « à 60 ans » n'était déjà plus posée, comme dans les programmes de gauche antérieurs, comme un objectif social *en soi*. Elle s'inscrivait dans un contexte plus global. Or l'approche du dossier des retraites des salariés allait plus être marquée par des reculs que par de nouveaux progrès. Les fonctionnaires n'allaient pas tarder à passer du statut de référence cible à celle de cibles tout court.

### 3.3.2. Le retournement des années 1990 et ses suites

Les reculs ne sont pas toujours immédiatement perçus. Ils peuvent être cachés comme celui des mesures Seguin de 1987, ensemble complexe visant à rétablir l'équilibre financier de la sécurité sociale (assurance maladie, assurance vieillesse, allocations familiales) après des « états généraux de la sécurité sociale » placés sous le signe écologique (déjà) de la baleine à sauver et dont la dramaturgie a frappé les acteurs de l'époque.

Antérieurement, les salaires portés au compte pour l'assurance vieillesse étaient revalorisés en fonction de l'évolution du salaire annuel moyen, qui lui-même suivait la croissance. Depuis, le salaire porté au compte est revalorisé sur la seule base des prix<sup>463</sup>. On considère que les effets, pour les générations plus récentes, peuvent représenter jusqu'à 20 % de baisse du niveau de la pension liquidée. Emmanuelle Crenner<sup>464</sup> l'évalue à 18 % pour les générations 1957-1962, par rapport à ce qu'aurait été l'indexation sur l'évolution des salaires pour la même génération. Même s'il a été dénoncé par des spécialistes, notamment syndicaux, ce changement qui conserve la valeur « absolue » des salaires, mais ne transpose plus les gains successifs de pouvoir d'achat était peu perceptible. Noyée dans la masse d'autres décisions plus « visibles », elle a été généralement méconnue des salariés.

Tel ne fut pas le cas par la suite, notamment avec la réforme Balladur de 1993 qui ne touchait que l'assurance vieillesse des salariés (CNAV) et, par extension, les salariés de l'agricul-

---

[462] Michel Noblecourt, « Comment est née la retraite à 60 ans ».

[463] Sur les modalités juridiques successives, initialement maintenues de manière implicite, voir : I. Bridenne, C. Brossard et S. Chaslot-Robinet, « Indexation des pensions du régime général », p. 250. On est passé de mesures législatives (suite à une décision du Conseil d'État de 1986) entre 1987 et 1993, puis de nouveau à une procédure réglementaire à partir de 1993 (réforme Balladur), avec un retour à des mesures législatives (lois de financement de la sécurité sociale) entre 1999 et 2003.

[464] E. Crenner, « Le niveau de vie des retraités ».

ture relevant de la MSA. La modification de la réglementation est intervenue fin août<sup>465</sup> sans que la rentrée sociale en fût marquée sur ce point. Il est vrai que les mesures ont été mises en œuvre progressivement, qu'il s'agisse du **passage du calcul du salaire de référence des dix aux vingt-cinq meilleures années ou de l'allongement de la durée de cotisation de 140 à 160 trimestres** pour pouvoir prétendre à une retraite à taux plein (40 annuités au lieu de 37,5), à quoi s'ajoutait la pérennisation de l'**indexation** des pensions sur les prix et plus sur les salaires.

Henri Sterdyniak, Gaël Dupont et Alexis Dantec précisaiennt ainsi, dans un article de 1999 qui évoquait les très nombreux rapports publiés sans lendemain dans les années 1980 et au début des années 1990<sup>466</sup> :

Après une période de remise à niveau du montant des retraites, la France s'est engagée en 1983 dans un programme de stabilisation ou même de baisse relative du niveau des retraites. Depuis cette date, les retraites ne sont plus indexées sur les salaires ; les retraités imposables se sont vu réclamer des cotisations maladie ; le plan Balladur de 1993 réduit progressivement les retraites du régime général ; les partenaires sociaux ont diminué en 1996 le rendement des régimes de retraite complémentaire Arrco et Agirc. Par contre, la réforme n'a pas touché les régimes spéciaux.

Ils en soulignaient l'anormalité, alors même que la réforme de 1993 n'avait touché que les salariés du secteur privé et que, en 1995, le volet « régimes spéciaux de retraite » du plan Juppé avait dû être abandonné par le Gouvernement<sup>467</sup> :

La retraite par répartition<sup>468</sup> étant basée sur un contrat national de solidarité, il est choquant que les fonctionnaires et les travailleurs du secteur public n'y participent pas à plein. La disparité entre les salariés du public et du privé ne favorise guère la mobilisation syndicale sur la question des retraites. Aussi beaucoup suggèrent-ils d'aligner le fonctionnement des « régimes spéciaux » sur celui des régimes du secteur privé.

Et de préciser :

Un alignement brutal des régimes spéciaux sur le privé n'est pas concevable ; il ferait apparaître les défauts des réformes en cours : contradiction entre l'allongement de la durée de carrière nécessaire, l'accès de plus en plus tardif à l'emploi et le maintien de la retraite à 60 ans ; baisse relative des retraites obtenue par l'artifice de la désindexation ; absence d'engagement sur l'évolution future des taux de remplacement ; disparité entre public et privé quant à l'accès aux fonds de pen-

---

[465] « Loi 93-936 du 22/07/1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale ». La loi était votée fin juillet et les décrets d'applications étaient publiés le 27 août (décrets 93-1022, 93-1023 et 93-1024).

[466] Henri Sterdyniak, Gaël Dupont, et Alexis Dantec, « Les retraites en France : que faire ? », Revue de l'OFCE, 1999, vol. 68, no 1, p. 21. L'article a été publié dans le contexte de l'élaboration du rapport Charpin.

[467] *Ibid.*, p. 49.

[468] Si, techniquement, les retraites des fonctionnaires de l'État sont budgétisées, le régime participe comme tous les régimes de base, y compris les autres régimes spéciaux, aux règles de compensation. En outre l'équilibre du régime est automatiquement garanti par le budget, donc les impôts, quand, pour le régime des cheminots, déficitaire pour des raisons démographiques, il est assuré lui aussi par la subvention d'équilibre de l'État. Si l'on considère que les pensions sont globalement et très majoritairement assurées par des prélèvements sociaux ou fiscaux sur les actifs (même si les retraités paient des impôts, TVA comprise), alors on peut considérer que l'ensemble des régimes de base, pour s'en tenir à eux, relèvent, comme les régimes complémentaires obligatoires de type Arrco-Agirc, de la *répartition* en tant qu'elle s'oppose à la *capitalisation* individuelle.

sion [abondés par les entreprises pour leurs salariés].

En même temps, la situation ne peut demeurer en l'état. Aussi, faut-il espérer que la mission de concertation confiée au Commissariat général au plan [Jean-Michel Charpin] aboutira en 1999 à un compromis social fructueux : uniformisation de l'âge de départ à la retraite selon des critères de pénibilité du travail, uniformisation des taux de remplacement selon un critère de niveau des salaires, garantie sur l'évolution future des taux de remplacement nets, indexation des pensions sur les salaires nets. Il faudrait que les partenaires sociaux et l'État acceptent de bouleverser les architectures compliquées et peu cohérentes des différents régimes pour arriver à un système uniifié plus simple<sup>469</sup>.

Le rapport Charpin<sup>470</sup> contenait des propositions d'allongement global de la durée requise (à 42,5 annuités) en prenant en compte essentiellement les évolutions démographiques, mais aussi les perspectives d'allongement de durée de la vie, sans proposer de modifier l'architecture des régimes. Il pointait également un « pic » aux alentours de 2030 et préconisait la création d'un « fonds de réserve » pour passer ce cap. Mais, outre la création du Conseil d'orientation des retraites, seule cette dernière orientation fut retenue par le Premier ministre Lionel Jospin, les décisions ultérieures étant renvoyées à plus tard. Dans une déclaration du 21 mars 2000, il évoqua à la fois le maintien des différents régimes existants mais précisa, sur les régimes spéciaux<sup>471</sup> :

Le respect de la diversité des régimes doit avoir pour contrepartie la recherche de plus de solidarité et de plus d'équité. La solidarité financière entre les régimes est essentielle et doit être renforcée. Mais elle ne peut être durablement acceptée que si l'équité existe entre les régimes. En la matière, il faut toutefois éviter le simplisme qui consiste à opposer secteur public et secteur privé en négligeant la complexité de telles comparaisons. Reste que certains régimes, comme celui des salariés du privé, ont connu des réformes importantes. **Si l'on veut éviter que se creusent trop de différences, il faudra que les autres régimes s'engagent également dans la voie des adaptations nécessaires.**

Le 8 avril 2002, pendant la campagne électorale pour l'élection présidentielle, il précisait<sup>472</sup> :

En troisième lieu, il me paraît indispensable d'**instaurer un équilibre équitable entre les régimes de retraite des salariés du privé et ceux des fonctionnaires**. La réforme à venir impliquera un effort, c'est indiscutable. Il serait démagogique de prétendre le contraire puisque la démographie fait que le nombre des actifs cotisants par rapport au nombre des inactifs qui reçoivent des prestations —les retrai-

---

[469] Une note précise ici : « La réforme des retraites en Italie est un exemple particulièrement frappant où une multitude de régimes professionnels ont été remplacés par un régime uniifié » et renvoie à un article d'Emmanuel Reynaud, chercheur à l'IRES, dans la *Revue d'économie financière*, n° 40, 1997.

URL : [https://www.persee.fr/doc/ecofi\\_0987-3368\\_1997\\_num\\_40\\_2\\_2309](https://www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_1997_num_40_2_2309).

[470] Jean-Michel Charpin, *L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre*, 1999.

[471] « Déclaration de M. Lionel Jospin, Premier ministre, sur la nécessité d'assurer la pérennité du système de retraites par répartition, la valorisation du rôle social des personnes âgées et le soutien aux personnes âgées dépendantes, Paris le 21 mars 2000 », *vie-publique.fr*. URL : <https://discours.vie-publique.fr/discours/145456-declaration-de-m-lionel-jospin-premier-ministre-sur-la-necessite-das>.

[472] « Déclaration de M. Lionel Jospin, Premier ministre et candidat à l'élection présidentielle, sur l'évolution de la situation des retraités et personnes âgées, le bilan des réformes réalisées et la perspective d'une réforme des systèmes de retraite collectifs appuyée sur le refus des fonds de pension individuels proposés par la droite, Riom (Puy-de-Dôme) le 8 avril 2002 », *vie-publique.fr*. URL : <https://discours.vie-publique.fr/discours/128195-declaration-de-m-lionel-jospin-premier-ministre-et-candidat-lelecti>. Nota : les passages en gras sont soulignés par moi.

tés —, va se déséquilibrer inévitablement. [...] **Nous voulons consolider le système de retraite par répartition, garantir le niveau des retraites** : cela passe par un effort, une contribution. Une part en sera assurée solidairement, par le biais du Fonds de réserve des retraites, dont la dotation continuera de s'accroître. **Une part cependant concerne les salariés. Cet effort doit être assumé par tous, équitablement.**

Qui se souvient de ces propos de fin de campagne ? Le souvenir le plus marquant que l'on garde généralement est celui du 21 avril 2002 qui aura vu le Premier ministre-candidat éliminé du second tour d'une élection présidentielle, très largement gagnée par Jacques Chirac face à Jean Marie-Le Pen, et suivie, par effet d'entraînement, par l'envoi au Palais-Bourbon d'une majorité présidentielle représentant 69 % des sièges<sup>473</sup>. Le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, disposant d'un appui parlementaire massif, put mener à bien sa réforme et procéder à l'alignement du « public » sur le « privé »<sup>474</sup>.

Mais, d'une certaine manière, les propos antérieurs montrent qu'il y avait un consensus relatif dans les milieux politiques (du moins de ce qu'on nommait alors « les partis de Gouvernement »). Surtout, pendant les dix années qui ont suivi la réforme Balladur, le régime de la Fonction publique n'a plus été représenté comme l'objectif à atteindre, mais comme un régime (et les autres régimes spéciaux avec lui) échappant aux mesures régressives frappant les salariés du secteur privé. On peut parler de construction sociale, politique, mais aussi médiatique. Des organes de presse, quotidiens ou hebdomadaires, généralistes ou économiques, plutôt orientés vers la droite de l'échiquier politique et/ou les thèses libérales, n'ont pas manqué de souligner l'injustice dont étaient victimes les salariés du secteur privé alors que les « privilégiés » de la Fonction publique avaient échappé à toute mesure contraignante. À côté des critiques traditionnelles propagées jusque dans les repas de famille sur l'« emploi à vie » se sont ajoutées les comparaisons sommaires sur les « 50 % des vingt-cinq meilleures années » opposées aux « 75 % sur les six derniers mois », ou sur les « pensions moyennes » comparées hors de toute analyse de structure des emplois<sup>475</sup>.

Les simplismes assénés et répétés l'ont emporté durablement dans l'opinion. De fait, les argumentaires rationnels développés par les organisations syndicales de fonctionnaires de la période 1993-1995 à 2003 n'ont pas eu d'effet réel sur l'« opinion ». En 2003, les fonctionnaires se sont retrouvés isolés et, contrairement au contexte de 1995, il n'avait pas été question de « grève par procuration ». Si des convergences se manifestèrent en 2010, c'est parce que des mesures identiques d'allongement des durées de carrière devaient être mises en œuvre, mais à cette occasion encore la convergence public-privé se renforça avec une harmonisation des taux de prélèvement étalée jusqu'en 2020.

En fait, à partir du moment où le régime de retraite de la Fonction publique n'était plus une « cible » possible — et quand bien même les fonctionnaires en payaient à maints égards le prix —, l'exigence ressurgissait d'une harmonisation. En 1945, les régimes spéciaux avaient été maintenus parce que, antérieurs, ils étaient plus avantageux que le régime général tel

---

[473] L'élection présidentielle de 2002 — la première à être quinquennale depuis la révision constitutionnelle de 2000 — a été suivie, après inversion du calendrier, des élections législatives qui l'ont confortée comme c'était prévisible, et comme on l'a connu depuis en 2007, 2012 et 2017. Pour les élections législatives de 2002, voir fr.-Wikipedia : [https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%A9lections\\_l%C3%A9gislatives\\_fran%C3%A7aises\\_de\\_2002](https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%A9lections_l%C3%A9gislatives_fran%C3%A7aises_de_2002).

[474] Voir plus haut : « La disparition de la péréquation et de l'assimilation », p. 117 et suiv.

[475] Voir plus haut : « Des comparaisons asymétriques », p.129 et suiv.

qu'il était conçu au départ (40 % des vingt meilleures années à partir de 65 ans). En matière d'assurance maladie, les prestations de santé (prestations dites « en nature », y compris le remboursement de frais médicaux ou pharmaceutiques) avaient été suffisamment harmonisées vers le haut pour que les régimes « spéciaux » de fonctionnaires s'y inscrivissent<sup>476</sup>. Les débats de 1947-1948 ont davantage porté, on l'a vu, sur les modalités de gestion<sup>477</sup>.

Les régimes spéciaux, depuis quasiment la Libération, ne s'inscrivaient plus dans l'optique d'un glissement vers un régime général « amélioré ». Au demeurant, s'agissant des fonctionnaires, le Code des pensions de 1948 avait conservé un caractère « statutaire » contraignant à la pension<sup>478</sup>, méthodiquement gommé depuis 2003.

La seule question pouvant se poser était celle du délai dans lequel les situations seraient alignées, sachant que la difficulté résidait, pour les fonctionnaires, dans les limites mêmes de la transposition du simplisme des « 50 % sur la moyenne des vingt-cinq ans » qui ne vaut que pour le régime de base des salariés, ce même régime et celui des retraites complémentaires ayant une assiette bien plus large que la seule base salariale mensuelle brute. Un des problèmes techniques majeurs qui s'était posé au Gouvernement en 2003 était justement l'absence, pour les fonctionnaires, d'historique individuel des heures supplémentaires, régimes indemnitaire et autres rémunérations annexes. On l'a vu avec l'étude du COR de 2015, la situation était bien moins contrastée qu'il n'y paraissait<sup>479</sup>, du moins dans cette *moyenne* si trompeuse.

De fait, avec une base sans cesse agressée et d'autant plus attachée aux « acquis » qu'elle craignait que le premier recul n'aménât un démantèlement des « statuts », les organisations syndicales étaient arc-boutées sur le principe « Encore un petit moment, monsieur le bourreau »<sup>480</sup>. Elles ne pouvaient que constater que les mesures désagréables étaient prises par la droite, mais que la gauche au pouvoir ne les remettait pas en cause ensuite, quitte à en atténuer certains effets ou, comme on l'a vu dans la loi Touraine-Sapin de 2014, à développer des problématiques comme la pénibilité ou l'exposition aux risques<sup>481</sup>.

On aurait pu échafauder quelques scénarios complémentaires pour aller jusqu'au bout des « convergences ». Ce fut déjà le cas en 2010 (et avant chez certains experts) en évoquant un calcul sur les trois à dix dernières années (ce qui, dans l'absolu, aurait représenté un retour au Code des pensions de 1924 voire une régression par rapport à celui de 1853). Mais cela n'aurait pas eu la « simplicité d'affichage » de l'alignement sur le régime CNAV (50 % de la moyenne des vingt-cinq meilleures annuités)... excepté que cet « affichage simple » aurait contraint à mettre au jour les limites de son simplisme (assiettes différentes ; poids des retraites complémentaires avec des règles beaucoup plus avantageuses que le régime général

---

[476] Ce sont les prestations « en espèces » (compensant la perte d'activité) qui ont été gérées spécifiquement, au demeurant par l'Administration, avec les régimes de congés de maladie, courts ou de longue durée.

[477] Voir plus haut : « 1945-1947 : régime général ou régime spécial pour les fonctionnaires ? », p. 66 et suiv.

[478] Voir notamment : « La construction du lien statut/pension (1946-1948) », p. 85 et suiv. ; « Ces autres contraintes spécifiques qui ont disparu », p. 123 et suiv.

[479] Voir plus haut : « Pensions des fonctionnaires : un régime « privilégié » ? », p. 129 et suiv.

[480] J'y ai personnellement pris ma part, y compris en pensant à chaque fois aux quelques générations anciennes qu'on épargnait. En revanche, je n'ai pas été de ceux qui ont fait semblant de ne pas prendre acte d'un effet-cliquet des changements et qui continuent à revendiquer officiellement la retraite à 60 ans sur la base de 37,5 annuités pour une pension complète.

[481] « Loi 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ».

s'agissant, par exemple, de la réversion). Le simplisme est sans doute pratique pour la polémique ; il manque d'efficience dès qu'il s'agit de changer les choses.

L'annonce présidentielle de la constitution d'un régime universel de retraite visait à changer la donne à cet égard. Là encore, l'objectif pouvait apparaître plus simple, puisqu'il s'agit de passer à un régime cible unique aux règles simplifiées. La réalité s'avère bien plus complexe, notamment pour les fonctionnaires.

# [4]

## LES FONCTIONNAIRES À L'AUNE DU RÉGIME UNIVERSEL ?

Le projet de mise en place d'un régime unifié de retraites par points peut sembler être un retour à l'esprit d'universalité qui était celui de 1945. Alors, l'écart entre les régimes préexistants, soudainement devenus spéciaux, et le régime « général » nouvellement créé avait conduit à renvoyer à plus tard l'absorption des premiers par le second<sup>482</sup>. Quelque soixantequinze ans plus tard, la question du passage à un régime universel pose bien entendu les problèmes dans un cadre nouveau. Parce que le fonctionnement de leurs systèmes de retraite(s) est actuellement structurellement différent, la question de la transition se pose différemment pour les salariés du secteur privé et pour les fonctionnaires — ni mieux, ni moins bien : *déférément*. Les régimes des uns et des autres ne sont pas appelés à fusionner, mais à se dissoudre dans un nouvel ensemble commun fonctionnant avec d'autres règles<sup>483</sup>.

Des promesses de campagne (2017) à la présentation d'un projet législatif formel (2019), c'est un bouleversement complet qui est proposé, mais aussi un révélateur sur ce qu'est aujourd'hui la situation des fonctionnaires en activité et qui remet en question le devenir de la fonction publique « de carrière ».

---

[482] Voir : « 1945-1947 : régime général ou régime spécial pour les fonctionnaires ? », p. 66.

[483] Même si, pour les salariés, il y a une part de « connu » avec le régime complémentaire obligatoire Arrco-Agirc.

## [4.1]

# Des annonces de campagne en 2017 au projet de régime universel

La mise en place d'un régime universel de retraite était évoqué dans le programme du candidat Emmanuel Macron avant l'élection présidentielle de 2017. On en suivra le cheminement jusqu'au dépôt d'un projet gouvernemental en bonne et due forme.

Celui-ci conduit à dégager dans cette perspective (celui d'un changement de législation alors engagé, sinon abouti) des enjeux communs aux fonctionnaires et aux salariés, mais aussi, notamment pour les seconds, des bouleversements attendus en matière de gouvernance d'un système qui, pour partie, reposait sur une base conventionnelle depuis la naissance de la « retraite des cadres » (Agirc) en 1947 et, après elle, des autres régimes complémentaires de salariés.

### 4.1.1. Du projet présidentiel à l'initiative gouvernementale

Il est parfois préférable de revenir aux fondamentaux. Puisqu'on n'a cessé de nous affirmer que la réforme des retraites faisait partie des engagements de campagne du président de la République, la consultation du programme publié par le candidat Macron avant l'élection présidentielle de 2017 s'imposait<sup>484</sup>. Les débats actuels ou récents sur des sujets comme « l'âge pivot à 64 ans » peuvent surprendre à cette aune, même si l'on sait qu'entre formules électorales (généralement optimistes et ramassées) et la réalité de la vie gouvernementale et politique, le beau fruit annoncé peut laisser place, comme le disait Prévert, aux « terribles pépins de la réalité ».

Pour autant, ne fût-ce que par curiosité intellectuelle, il n'est pas mauvais de rembobiner le film en cours de projection, et même de se repasser une bande-annonce naturellement *prometteuse*, et même rassurante :

Après plus de vingt ans de réformes successives, **le problème des retraites n'est plus un problème financier**. Les travaux du conseil d'orientation des retraites, qui font référence, le montrent : pour la première fois depuis des décennies, les perspectives financières permettent d'envisager l'avenir avec « une sévérité raisonnable » selon le comité de suivi des retraites. L'enjeu aujourd'hui n'est donc pas de repousser l'âge ou d'augmenter la durée de cotisation.

Mais ce premier constat positif était immédiatement tempéré :

**Pourtant, les Français ne savent plus s'ils peuvent se fier à leur système de retraites. Beaucoup, parmi les jeunes notamment, ont perdu confiance.** L'opacité des règles conduit à ce que notre système de retraite par répartition, qui est l'expression de la solidarité entre générations, ne fournit pas à chacun la sécurité qu'il est en droit d'attendre. Ceux dont les carrières sont heurtées ou les font passer par différents statuts — salarié, indépendant, agent public — sont facilement pénalisés. On ne sait si des nouveaux efforts vont être demandés. **Chacun a l'impression d'être moins bien traité que d'autres.**

---

[484] Voir: Macron (Emmanuel), « Le programme d'Emmanuel Macron. Les retraites », *La République En Marche*, 2017.

En revanche, contrairement à des tentations parfois affichées au moment du triomphe de l'idéologie néolibérale, dans les années 1980, il n'est pas question de sortir de la répartition :

Notre projet, ce n'est pas de changer encore une fois tel ou tel paramètre du système de retraites. Il n'est pas de sortir de la répartition. **Il est de rétablir la confiance et de construire un système adapté aux parcours professionnels et de vie d'aujourd'hui et de demain.** Il est de clarifier et de stabiliser les règles du jeu, une fois pour toutes, **en mettant en place un système universel**, juste, transparent et fiable, dans lequel chacun bénéficie exactement des mêmes droits.

On arrivait donc à la conclusion :

Nous créerons un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé.

**Les cotisations, aux régimes de base comme aux régimes complémentaires,** qu'elles soient versées sur les bases de revenus ou acquises au titre de la solidarité (pour les chômeurs par exemple) **seront inscrites sur un compte individuel et revalorisées chaque année selon la croissance des salaires.** Ainsi, chaque euro cotisé accroîtra de la même manière la pension future, quel que soit (*sic*) le statut du travailleur et l'origine de cette cotisation.

Formellement, la création d'un régime « universel » revient (comme ce fut progressivement le cas pour les allocations familiales, puis l'assurance maladie) à incorporer tous les individus dans un même régime obligatoire de base, un régime « général », justement. Qu'on en critique ou conteste ou pas les modalités, c'est un retour à la logique du projet de 1945 qui avait été contrecarré, notamment en matière de retraite, par l'opposition des « non-non » (non-salariés non agricoles : autrement dit les artisans, commerçants et professions libérales).

Même dans une République laïque, l'expression « le diable se cache dans les détails » n'est pas forcément inappropriée. La mise en œuvre du projet s'est avérée plus complexe que ne le laissaient entendre les propos de campagne électorale ou la déclaration initiale du Premier ministre du 12 juin 2019 rappelée en introduction de cette étude. Pour qui veut y revenir plus en détail (d'autant plus que la rédaction de cette étude est antérieure à la clôture du processus législatif), renvoyons aux dossiers législatifs des deux assemblées parlementaires qui permettront de voir dans le détail ce qu'ont pu être (ou pas) les débats, ainsi que les évolutions des textes entre la version initiale et la version votée (compte non tenu de l'appréciation finale du juge constitutionnel)<sup>485</sup>.

#### 4.1.2. Des enjeux communs aux salariés et aux fonctionnaires

L'instauration d'un régime unique de retraite est une rupture avec la logique de cadre professionnel qui avait prévalu depuis 1947-1948, même si cette évolution elle-même ne respectait pas l'objectif d'universalité affirmé par les fondateurs de la sécurité sociale (Parodi,

---

[485] Le projet du Gouvernement comprend un projet de loi ordinaire et un projet de loi organique. Chaque dossier législatif (Assemblée nationale, Sénat) permet d'accéder aux deux textes en question. Assemblée nationale, *Système universel de retraite (dossier législatif)* ; Sénat, *Système universel de retraite (dossier législatif)*. Voir ici pour le projet de loi initial et l'exposé des motifs : [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/I15b2623\\_projet-loi](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/I15b2623_projet-loi). L'étude d'impact et l'avis du Conseil d'État sont accessibles depuis cette page : [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/systeme\\_universel\\_de\\_retraite?etape=15-AN1-DEPOT](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/systeme_universel_de_retraite?etape=15-AN1-DEPOT).

Laroque, Croizat)<sup>486</sup>. Comme cela avait été indiqué dans l'introduction, l'analyse détaillée du contenu de la réforme (y compris ses aspects paramétriques) ou de son bien fondé n'entre pas dans le champ de cette étude<sup>487</sup>, non plus que les mesures de transition susceptibles d'être mises en œuvre pour le passage du système actuel au nouveau dispositif.

En revanche, d'un point de vue structurel, il y a des enjeux communs aux salariés et aux fonctionnaires sur au moins les quatre points suivants : la nature du régime ; la question des prestations non contributives ; les corrections des inégalités ; les adaptations aux particularités professionnelles (qu'il s'agisse des fonctionnaires ou des salariés)<sup>488</sup>.

#### **4.1.2.1. Quelle serait la nature du régime unique envisagé ?**

##### **a) Le maintien de la répartition**

Tant pour la retraite de base que pour les retraites complémentaires, le système de retraite actuel est fondé sur la répartition : *grosso modo*, les cotisations des actifs servent à payer les pensions des retraités. **La répartition n'est pas en cause**<sup>489</sup>. On notera cependant que pour les salariés les mieux rémunérés, le plafonnement du nouveau régime à 120 000 € par an est très sensiblement inférieur à l'actuelle « tranche 2 » du régime unifié Arrco-Agirc et, pour un salarié atteignant ce plafond élevé, ne s'appliquerait plus qu'à 37 % de la part couverte actuellement en retraite complémentaire<sup>490</sup>. C'est donc une incitation directe, au-delà de 120 000 € (2020) à passer soit par des dispositifs d'épargne retraite individuelle ou, plus largement, de **capitalisation** (qui intéressent les assureurs), soit à ce que les salariés concernés négocient avec leurs employeurs la mise en place ou l'adaptation d'un régime supplémentaire<sup>491</sup> (ce qui explique les réticences patronales à la limite à 120 000 €).

##### **b) Régime à cotisations définies ou à prestations définies ?**

Dans la typologie des systèmes de retraite, la retraite de base des salariés (plafonnée) et celle des fonctionnaires sont des systèmes « à prestations définies ». Les règles de liquidation sont connues à l'avance (même si elles peuvent évoluer). Ce n'est possible (sans être systématique) que dans un régime par répartition où les cotisations peuvent être ajustées pour le

---

[486] Voir plus haut : « 1945-1947 : régime général ou régime spécial pour les fonctionnaires ? », p. 66 et suiv.

[487] Voir plus haut, p. 12.

[488] Même si c'est « à terme », en fonction des clauses finalement retenues (« du grand-père », « à l'italienne »).

[489] Pour les fonctionnaires de l'État, les pensions sont certes budgétisées, mais ce système s'inscrit, même avec les spécificités du « compte d'affectation spéciale des pensions », dans la logique de la répartition. Les retenues prélevées sur les traitements n'alimentent pas une épargne individuelle.

[490] Le plafond du régime unifié Arrco-Agirc va jusqu'à 8 plafonds de la sécurité sociale, soit, pour l'année civile 2020, entre 328 088 €. La tranche 1 correspond au plafond de la SS (3 046 € mensuels, 41 136 € annuels), la tranche 2 s'applique au-delà de ce montant. L'assurance vieillesse de base a, pour l'essentiel, un niveau de cotisation « plafonné », mais les droits sont également calculés sur la même base.

[491] Les régimes supplémentaires de retraite, à la différence des régimes complémentaires, ne sont pas obligatoires. Il s'agit le plus souvent de régimes concernant les cadres supérieurs et surtout dirigeants. Ils sont régis et encadrés par les dispositions concernant les institutions de prévoyance faisant l'objet du titre III du livre IX du Code de la sécurité sociale et les articles L143-0 et suivants du Code des assurances. Jusqu'en 2010, les régimes supplémentaires à prestations définies (comme les retraites chapeaux garantissant un pourcentage du dernier salaire) pouvaient relever d'un régime interne d'entreprise. Depuis cette date, tous les nouveaux régimes mis en place doivent être gérés « en externe ». Ces régimes spécifiques ont été sensiblement restreints par l'ordonnance 2019-697 du 04/07/19 « relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire ».

financement des pensions déjà concédées à verser. Mais la question est bel et bien de savoir quel niveau de pension on peut à peu près anticiper à l'âge de liquidation requis... même si les règles (de cotisation ou de liquidation) peuvent être modifiées en cours de route<sup>492</sup>. Les régimes « à cotisations définies » se rencontrent davantage dans les systèmes par capitalisation. Le montant de la cotisation est connu à l'avance, le montant de la pension dépendant de la rétribution ou de la valorisation, le moment venu, du capital. Par essence, les régimes par capitalisation y sont contraints.

La situation des régimes à points tels que l'Arrco-Agirc ou l'Ircantec aujourd'hui est particulière. Ils tiennent évidemment des régimes « à cotisations définies » : pendant toute la carrière professionnelle en tant que salariés, les cotisations permettent d'accumuler des points en fonction de leur « valeur d'acquisition » par rapport à la rémunération. C'est à la liquidation que la « valeur de service » s'applique aux points engrangés. En ce sens, le projet de régime universel n'innove pas, comme certains l'ont cru : au reste, s'il y avait une valeur unique du point, cela impliquerait une logique de capitalisation, ce que les mêmes, souvent, rejettent. Les points acquis ne sont pas comptabilisés, ils s'ajoutent au fil du temps et c'est le service (à la pension) qui leur donne une valeur d'échange égale.

Le projet de régime universel est bien un projet de régime par points. C'est donc, techniquement parlant, un système à cotisations définies dont on ne peut prévoir à priori, le niveau de prestation qui sera exclusivement fonction — indépendamment des valeurs successives d'acquisition des points — de la valeur du point servi. En revanche, le système de retraite des salariés, et en particulier (et paradoxalement) les régimes complémentaires, a contribué à assurer une référence implicite au taux de remplacement de la dernière rémunération d'activité, comme je l'ai rappelé précédemment<sup>493</sup>. *Il y a les paramètres explicites (légaux, réglementaires, contractuels) d'un régime donné, et il y a les paramètres implicites qui correspondent à l'accord ou au contrat social sous-jacent.*

Pour les salariés, la disparition d'un système à deux étages va faire disparaître ce qui est à la fois l'amortissement pour l'ensemble des décisions pesant sur l'un ou l'autre des étages spécifiques (base et complémentaire), mais aussi l'effet de masquage que le régime de base (assurance vieillesse) a joué par rapport à la retraite complémentaire (Arrco-Agirc) telle qu'elle existe. Dans les débats publics, la focalisation a porté quasi exclusivement sur la retraite de base... et j'en ai même souligné les effets sur les organisations syndicales de salariés<sup>494</sup>. Pour les fonctionnaires, on passe de la certitude qu'offre un régime à prestations définies (Code des pensions, CNRACL) à l'incertitude d'un régime par points où apparaît prégnante la question de la pression sur le pilotage du régime du *contrat social* que l'on vient d'évoquer.

### c) *Les curseurs du système*

La première question qui se pose est de savoir comment sera fixée la valeur du point servi, autrement dit la valeur déterminant le calcul de la pension. Dans les systèmes par points,

---

[492] Voir, dans un sens, puis dans l'autre, les évolutions de l'assurance vieillesse des salariés (voir notamment p. 136 et suiv.) comme celles des retraites des fonctionnaires (cf. p. 115 et suiv.). Mais, même pour les fonctionnaires, c'est à la liquidation que la pension est déterminée selon la valeur du point d'indice du moment.

[493] Voir, par ex., p.132— 136,

[494] Voir plus haut : « Encadré 8. Quand des centrales ouvrières oublient les retraites complémentaires », p. 132.

il y a en effet une double valeur, qui dans les deux cas, peut varier dans le temps : la valeur d'acquisition du point (la transformation des cotisations perçues en points portés au compte) et la valeur du « point servi » aux retraités.

Les salariés connaissent déjà pour partie un tel système avec les retraites complémentaires, ainsi gérées depuis l'origine par nécessité technique, mais, même s'il peut jouer jusqu'aux trois quarts de la retraite globale pour certains cadres, cela n'en représente en moyenne qu'un peu moins d'un tiers pour la grande majorité des salariés. Dès lors que toute la pension découle d'un régime unique par points, l'impact des décisions devient considérable, notamment dans le temps.

Or, dans un système qui n'a plus qu'un critère dominant pour apprécier les droits à pension et les pensions elles-mêmes, la question est bien de savoir comment, dans l'avenir, évolueront les valeurs du point (à l'acquisition, au versement) et, surtout, par qui et selon quelle(s) procédure(s). Les craintes à ce propos ont été largement évoquées (étatisation ; dégradation progressive, mais continue de la valeur réelle du point servi, et donc des pensions ; approche purement financière de la « gestion technique », etc.). Mais il faut relever que la règle posée pour la revalorisation des points sur l'évolution des rémunérations est plus avantageuse que ce qui existe aujourd'hui pour les salariés<sup>495</sup>. Si la règle a ses limites d'application, l'absence de règle serait plus préjudiciable encore aux travailleurs.

Pour les salariés du secteur privé, l'incidence de la transposition technique de l'ancien au nouveau régime pose quelques problèmes, notamment l'absence d'écrêttement des « mauvaises années ». Le régime de base (l'assurance retraite de la sécurité sociale), même s'il calcule une moyenne sur les « vingt-cinq meilleures années » permet d'écartier les (plus) mauvaises années, justement, pour calculer la base financière de la retraite : périodes de chômage non ou peu indemnisées, périodes de début de carrière à faible salaire voire avec des rentrées « intermittentes » essentiellement fondées sur une activité contrainte à l'intérim ou aux contrats à durée déterminée. Mais des études économiques montrent à l'inverse que le régime à points n'est pas, contrairement à ce que peut laisser « le bon sens » (*doxa*), plus défavorable aux carrières « lisses » (par exemple effectuées au seul niveau du Smic)<sup>496</sup>. Plus complexes, les conséquences à en tirer dans la Fonction publique sont évoquées plus bas (p. 162).

---

[495] Ce qui reviendrait, s'agissant de l'équivalent des retraites de base des salariés (CNAV), à revenir en arrière sur la réforme Seguin de 1987 (voir plus haut : « Le retournement des années 1990 et ses suites », p. 139) et à ne pas laisser, comme aujourd'hui pour les retraites complémentaires, les partenaires sociaux ajuster souverainement la valeur du point. Évidemment, le projet laisse la possibilité de prévoir une exception par décret, ce qui peut permettre aussi bien une atténuation ou un gel temporaire de l'évolution qu'un « coup de pouce » : mais il serait irréaliste de poser une « règle d'or » alors que les évolutions économiques, sociales et financières ne peuvent être prévues avec des décennies d'avance. Il est important que la règle soit celle-là : malgré toutes les circonlocutions, l'évolution du salaire moyen, qui suit celle de la croissance sur une longue période, est plus favorable aux salariés que l'indice des prix hors tabac utilisé actuellement.

[496] Voir par exemple sur le site de l'[Institut des politiques publiques \(PSE-École d'économie de Paris/Groupe des écoles nationales d'économie et statistique\)](#) : C. Lallemand et A. Rain, *À qui profite vraiment la règle des 25 meilleures années ?* ; A. Bozio *et al.*, *Réforme des retraites : quels effets redistributifs attendus ?*

#### 4.1.2.2. Quelles prestations non contributives ?

Les régimes de retraite ont d'abord une assise contributive : quel que soit le système, en France<sup>497</sup>, la masse essentielle des prestations est déterminée par les cotisations versées, Mais il existe des avantages non contributifs, liés à des logiques redistributives en termes de niveau de revenu<sup>498</sup> ou à la situation familiale.

S'agissant du projet de régime universel de retraite, la formule « un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé » était un raccourci rhétorique, puisque n'est pas mise en cause l'existence même de prestations par définition « non contributives » (la cotisation n'est pas liée à ces avantages, réels ou supposés<sup>499</sup>). En revanche, ils seront nécessairement redéfinis par rapport aux régimes existants.

**1º Les minima garantis.** Ils assurent à un salarié ayant cotisé toute sa carrière une pension minimale (plancher contributif), avec des règles d'abattements selon les conditions d'assurance ou d'âge requises.

*Le minimum contributif* concerne les *régimes de base des salariés* relevant du régime général ou des régimes alignés (CNAV, MSA). Si les droits théoriques sont inférieurs, il garantit au bénéficiaire qui remplit des conditions de durée de carrière (tous régimes confondus) et d'âge une pension minimale. Il peut varier, dans les régimes de base alignés sur la sécurité sociale (CNAV), de 637,57 € (2019, pour une carrière complète, que les trimestres aient été cotisés ou validés, comme les périodes de chômage ou au titre des enfants) à 697,68 € (s'il y a 120 trimestres cotisé au régime général). Mais si la durée des carrières est inférieure, il y a un abattement. Inversement le minimum garanti ne peut permettre de dépasser un montant global défini de retraites de base et complémentaires. Au-delà de 1 177,44 € (au 1/1/2019), il est écrêté à due proportion.<sup>500</sup>

*Le minimum contributif* joue le même rôle dans la *Fonction publique*. Il nécessite de remplir certaines conditions, notamment de durée de carrière ou d'âge (âge d'annulation de la décote). Pour au moins 40 années de service, il peut atteindre 1 170,82 € mensuels, mais des abattements sont prévus en deçà<sup>501</sup>. Le calcul du minimum contributif a été raboté en 2003 et 2010.

On atteint aujourd'hui des niveaux qui garantissent, pour une carrière complète, un revenu quasiment équivalent dans les secteurs privé et public. Le Smic brut atteint (taux applicable en 2019) 1521,22 €. Porter les retraites minimales pour une carrière complète à 85 % du Smic conduirait à viser un montant de 1293 € (compte non tenu des abattements ou écrêtements, compte tenu de l'ensemble des règles obligatoires).

---

[497] Dans certains États, les systèmes « béveridgiens » publics prévoient une pension uniforme minimale versée par l'État. Pour le reste, les intéressés doivent se constituer un complément personnel de retraite, dans un cadre collectif (entreprise ou autre) ou personnel.

[498] N'en fait pas partie l'Aspa (allocation de solidarité avec les personnes âgées, ex-minimum vieillesse) qui est une prestation d'action sociale (*d'assistance*, disait-on jadis). Les deux seuls critères sont l'âge et les ressources (de la personne seule ou du foyer).

[499] Et ne peut l'être. On peut n'être pas marié... ou plus marié, à telle ou telle période de sa vie professionnelle ou tout simplement familiale : un divorce peut être prononcé après la retraite, un (re) mariage célébré.

[500] Pour plus de détails, voir la fiche *ad hoc* sur le site [service-public.fr](http://service-public.fr) (lien direct vers la page).

[501] Pour plus de détails, voir la fiche *ad hoc* sur le site [service-public.fr](http://service-public.fr) (lien direct vers la page).

**2<sup>e</sup> Les bonifications ou majorations pour enfants.** — Sans entrer dans une analyse technique complexe, elles existent avec des règles différencier dans les régimes de base (CNAV ou MSA, Code des pensions ou CNRACL), mais aussi, pour les salariés, dans les régimes complémentaires où elles sont prises en compte pour la réversion.

**3<sup>e</sup> La réversion<sup>502</sup>.** — C'est le versement d'une partie de la pension (la moitié) perçue par le retraité décédé ou qu'il aurait pu percevoir s'il est décédé en activité. Elle ne concerne que les couples mariés. Elle s'applique sans condition de ressources pour les pensions des fonctionnaires. Or, dans le régime général, elle est conditionnée par un plafond annuel de ressources (en 2019, 20 862,40 € pour une personne seule, 33 379,84 € pour une personne en couple). Cette différence de règle conduit en général à montrer du doigt les fonctionnaires. Pourtant, dans les régimes complémentaires obligatoires de retraite des salariés, la réversion s'applique sans condition de ressource. Elle représente 60 % du montant des points acquis.

Si l'on y regarde de près, dans le secteur privé, la réversion est à l'inverse de la situation de revenu. Pour des retraités modestes, le plafond de ressources pèse (avec une part de retraite complémentaire moins importante), alors que pour un cadre supérieur ayant cotisé à l'ex-tranche C de l'Agirc (entre 4 et 8 fois le plafond de la sécurité sociale), l'impact de la réversion « complémentaire » est majeur au point que la perte de la réversion « de base » peut être regardée comme accessoire<sup>503</sup>. La réversion, dans le secteur privé apparaît ainsi comme une redistribution à l'envers, puisque les règles du socle de retraite (assurance vieillesse), qui compose la part de beaucoup la plus importante des salariés les plus modestes, sont particulièrement restrictives. Là encore, la focalisation du débat sur les seules comparaisons du régime de base de la sécurité sociale et du régime unique des fonctionnaires (sans condition de ressources pour la réversion) a occulté la question des retraites complémentaires obligatoires (qui n'imposent pas de condition de ressources pour la réversion).

#### 4.1.2.3. Quelle correction des inégalités ?

La problématique est ici analogue à celle des prestations non contributives.

**1<sup>e</sup> La question de la pénibilité.** — La loi Touraine-Sapin sur les retraites du 20/1/2014 avait créé un « compte personnel de prévention de la pénibilité »<sup>504</sup>. Fonctionnant par points, il permettait notamment<sup>505</sup> :

Le financement d'une majoration de durée d'assurance vieillesse et d'un départ en retraite avant l'âge légal de départ en retraite de droit commun.

Des dispositifs visant les emplois exposés figurent dans les régimes spéciaux pour tenir compte de contraintes professionnelles particulières (Code des pensions civiles et militaires, régimes SNCF, RATP, industries électriques et gazières...). Ils ont été créés à une époque où les changements de métier étaient rares. La loi de 2014 tenait compte du fait que les carrières sont plus diverses, moins linéaires. Son dispositif était jugé complexe, mais il reposait

---

[502] Voir la fiche de [service-public.fr](https://www.service-public.fr) (lien direct vers la page) sur les pensions de réversion (public/privé).

[503] On rappellera les données sur le poids respectif des retraites de base et complémentaires, et sa différenciation, pour les salariés du secteur privé. Voir le tableau : « Salariés du privé : poids des retraites complémentaires », p. 132.

[504] Loi 2014-40 du 20/1/2014 « garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ». Voir notamment le titre II, chapitre Ier.

[505] Article 10 de loi créant notamment un nouvel article L4162-4 du Code du travail.

sur des analyses scientifiques établissant que les dix facteurs retenus étaient de nature à abréger l'espérance de vie ou entraîner des pathologies lourdes.

Il a été vidé de son contenu par l'une des ordonnances Macron de 2017<sup>506</sup>, à la satisfaction du patronat et de la droite parlementaire qui l'avait ardemment combattu. Quatre des dix critères ont été supprimés<sup>507</sup>. La législation actuelle a maintenu un « compte de prévention »... qui prévoit toujours formellement un usage aux mêmes fins<sup>508</sup>.

Sans doute la réponse précise ne relève-t-elle pas nécessairement d'une législation ou d'un règlement unique. Hypothèse d'école: à partir d'un cadre général commun, elle pourrait relever de dispositifs spécifiques par branches ou secteurs professionnels (y compris dans les périmètres des actuels régimes spéciaux). Mais quand on sait que la pénibilité ou l'exposition des conditions de travail dangereuses ou atypiques a des conséquences sur l'espérance de vie, on ne peut laisser cette dimension de côté.

**2<sup>e</sup> Les inégalités entre les femmes et les hommes.** — Les inégalités femmes-hommes persistent, avec des différenciations selon les régimes actuels. Le constat en est dressé par une étude universitaire relativement récente, qui s'appuie sur l'analyse des échantillons interrégimes de retraités (EIR) 2008 et 2012<sup>509</sup> :

La pension moyenne des femmes au régime général (mono et polypensionnés) représente autour de 50 % de celle des hommes en 2008 comme en 2012. Les écarts sont plus faibles dans la Fonction publique, que ce soit au Service des retraites de l'État (plus de 80 %) ou à la CNRACL (autour de 75 %).

La question est de savoir si un nouveau système ou des évolutions du système en cours peuvent permettre de corriger ces inégalités qui cristallisent à la retraite les inégalités de carrière. On peut certes décider d'attendre que la société ait suffisamment évolué pour que l'égalité salariale, y compris et surtout dans les déroulements de carrière, se réalise, ou encore pour que les interruptions de carrière liées, par exemple, aux enfants, soient également partagées. Il est permis de douter que ce soit une méthode efficace.

**3<sup>e</sup> La question des carrières hachées.** — Elle se pose sous des angles différents, avec des approches qui peuvent être différentes et éventuellement cumulatives en fonction des modes d'entrée différenciées sur le marché du travail (entrées irrégulières par les « petits boulots », l'intérim...), les périodes de chômage (y compris sectoriel) et la nature de celui-ci (indemnisé ou non), ainsi que la prise en considération (et sur quelle base) de périodes cou-

---

[506] Ordonnance 2017-1389 du 22/9/17 « relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention ».

[507] Manutentions manuelles de charge, postures pénibles, vibrations mécaniques, agents chimiques dangereux. Sur cette question, voir par exemple A. Dufour et E. Réju, « Retraites : élargir la pénibilité pour adoucir la réforme », La Croix, 11 décembre 2019. URL : <https://www.la-croix.com/Economie/Social/Retraites-elargir-penibilite-adoucir-reforme-2019-12-11-1201065738>. Consulté le 12 décembre 2019.

[508] Actuel article L4163-7 du Code du travail, dont le I-3<sup>e</sup> autorise l'usage pour « Le financement d'une majoration de durée d'assurance vieillesse et d'un départ en retraite avant l'âge légal de départ en retraite de droit commun».

[509] D. Meurs, C. Bonnet et B. Rapoport, Écarts de retraite entre les hommes et les femmes dans le privé et le public, mai 2018. URL : <http://www.ires.fr/index.php/etudes-recherches-ouvrages/etudes-des-organisations-syndicales/item/5665-ecarts-de-retraite-entre-les-hommes-et-les-femmes-dans-le-prive-et-le-public>. Consulté le 9 décembre 2019. Ce document est accessible sur le site de l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales). Dominique Meurs, professeure des universités à l'université Paris-Nanterre, en a fait une présentation dans une vidéo de moins de six minutes réalisée par l'UNSA Éducation.

vertes par des minimas sociaux ou des dispositifs spécifiques d'insertion ou de retour à l'emploi. Cette question est partiellement traitée dans le projet de loi mais, à l'évidence, dans les décennies à venir, le législateur et les gestionnaires du régime ne manqueront pas de la modifier en fonction de l'évolution même de ces dispositifs que des contraintes conjoncturelles qui seront les leurs. Dans l'hypothèse où un *revenu universel* serait institué, la même question se poserait pour sa prise en compte proportionnelle et, éventuellement, forfaitisée ou majorée selon la situation sociale de ses bénéficiaires.

Les seuls filets de sécurité assurés sont le minimum contributif garanti voire, pour ceux qui ne pourraient y prétendre en cas de très grande incomplétude de la carrière professionnelle, de l'Allocation de solidarité avec les personnes âgées (ex-minimum vieillesse) qui relève des minima sociaux et non des retraites.

#### **4.1.3. Les bouleversements dans la gouvernance**

Le passage de plusieurs régimes à un seul va modifier la gouvernance des régimes de retraite. Actuellement éclatée, dans un ensemble où prédomine le rôle de l'État, peut-elle ouvrir effectivement la voie à une gouvernance sociale partagée avec l'État ?

##### **4.1.3.1. Les fondements juridiques de l'intervention de l'État**

Au plan juridique, les dispositions concernant la sécurité sociale sont mentionnées dans la Constitution<sup>510</sup>. Depuis l'adoption de la Constitution en 1958, son article 34 (2<sup>e</sup> alinéa) dispose que :

La loi détermine les principes fondamentaux<sup>511</sup> : [...]  
— du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Il faut ici insister sur le fait que la définition ne se limite pas à la seule sécurité sociale institutionnelle (assurance maladie, y compris la branche accidents du travail et maladies professionnelles ; assurance vieillesse ; famille), même en prenant en compte les régimes spéciaux ou les régimes « autonomes » comme ceux de certaines professions libérales (avocats). Au reste, le Code de la sécurité sociale contient des dispositions encadrant d'autres régimes, y compris les régimes supplémentaires facultatifs de retraite.

Un alinéa supplémentaire y a été ajouté<sup>512</sup>, après la référence d'origine à loi organique relative aux lois de finances (qui encadre l'examen du budget de l'État), en créant une nouvelle catégorie législative :

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

---

[510] Les questions de hiérarchie des normes juridiques sont évoquées sommairement en annexe (voir plus bas : « Hiérarchie des normes et sécurité sociale », p. 194).

[511] Contrairement au premier alinéa qui détermine les domaines dans lesquels la loi « fixe les règles », cette disposition renvoie ipso facto les « détails » à des textes d'application qui relèvent, au terme de l'article 21 de la Constitution, au Premier ministre, qui « exerce le pouvoir réglementaire ».

[512] Introduit par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 (dans la suite du plan Juppé).

Sur le modèle de l'article 47, relatif aux lois de finances et aux délais limites d'examen par le Parlement<sup>513</sup>, un article 47-1 a été créé par la révision de 1996, avec les mêmes contraintes parlementaires. En pratique, le projet de loi de financement de la sécurité sociale est examiné par les chambres avant le projet de budget.

La première loi organique de 1996<sup>514</sup> ne se présente pas comme un texte « autonome », mais a introduit un nouveau chapitre dans le Code de la sécurité sociale<sup>515</sup>. Deux dispositions de l'article LO-111-3 montrent (parmi d'autres) quel peut être le degré d'« encadrement » par l'État (§ I-C). Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale :

Détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible. [...] À cette fin :

a) Elle prévoit, par branche, **les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général**, ainsi que les recettes des organismes concourant au financement de ces régimes. L'évaluation de ces recettes, par catégorie, figure dans un état annexé ;

d) Elle retrace **l'équilibre financier** de la sécurité sociale **dans des tableaux d'équilibre présentés par branche et établis pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, pour le régime général** ainsi que pour les organismes concourant au financement de ces régimes.

Au § I-D, concernant l'année à venir (celle de l'exécution de la loi), ce même article dispose que la loi de financement de la sécurité sociale :

**2° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général**, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La liste des éventuels sous-objectifs et la détermination du périmètre de chacun d'entre eux sont fixées par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le projet de création d'un système universel de retraite prévoit d'intégrer les régimes de retraite complémentaire obligatoires dans les éléments pris en compte par les lois de financement de la sécurité sociale<sup>516</sup>. Dans le contexte de la transition longue qu'il prévoit, c'est logique. En tout état de cause, c'est l'État qui a la maîtrise de la définition du champ. S'agissant d'ailleurs de régimes obligatoires de sécurité sociale (au sens de la nomenclature de l'Union

---

[513] Joie de Constitution de la Ve République : si le budget n'est pas voté par les deux assemblées dans le délai requis, le Gouvernement peut promulguer son projet par ordonnance. Ce dispositif a été transposé aux lois de financement de la sécurité sociale.

[514] Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 « relative aux lois de financement de la sécurité sociale ».

[515] Il correspond aux actuels articles LO113-3 à LO111-10-2, « LO » fait référence au fait que ces dispositions ne relèvent pas d'une loi ordinaire (articles en « L »), mais d'une « loi organique », dont l'adoption requiert une procédure plus contraignante ([article 46 de la Constitution](#)). Voir en ligne : « [Code de la sécurité sociale \(lois de financement\)](#) », Legifrance.gouv.fr,

[516] La comparaison des dispositions législatives organiques existantes et projetées figure dans l'annexe précitée sur la hiérarchie des normes juridiques. Elle formalise l'intégration des régimes complémentaires obligatoires dans les lois de financement de la sécurité sociale en y incluant le contrôle de l'État sur les dépenses et les recettes, comme le montre la comparaison entre les dispositions organiques actuelles du Code de la sécurité sociale et ce qu'elles deviendraient après consolidation (intégration des modifications et ajouts projetés dans le Code de la sécurité sociale). Voir le paragraphe : « Le cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale », p. 197.

européenne comme de celle de l’Insee), la prise en compte des équilibres de ces régimes à court, moyen et long terme ne serait pas une incongruité<sup>517</sup>.

#### **4.1.3.2. Un poids économique que les pouvoirs publics ne peuvent ignorer**

On comprend d'ailleurs que l'État ne puisse se désintéresser des régimes de retraite compte tenu de leur importance. Selon les données statistiques relevées par la Drees<sup>518</sup>, le poids des retraites est considérable : plus de 16 millions de retraités en 2017, 17 en prenant en compte les droits dérivés (réversion). Le poids économique ne l'est pas moins, selon la même source :

Premier poste de dépenses sociales (publiques et privées<sup>519</sup>), les pensions de retraite représentent 314 milliards d'euros en 2017, soit 13,7 % du produit intérieur brut (PIB). Elles correspondent pour l'essentiel aux régimes légalement obligatoires ; la retraite supplémentaire, qui regroupe tous les produits gérés par des sociétés d'assurances, des mutuelles ou des institutions de prévoyance, ne représente que 2 % du total des prestations de retraite.

Il faut rappeler que les prélèvements opérés par les administrations de sécurité sociale sont plus importants en volume que ceux de l'État. Le budget de l'État 2019 devrait représenter 434 milliards d'euros, tandis que ceux de l'ensemble des administrations de sécurité sociale au sens étendu de la comptabilité nationale (retraites complémentaires obligatoires comprises) devraient s'élever à 621,5 milliards d'euros, dont quelque 438 milliards pour le régime général toutes branches confondues et un peu plus de 105 milliards d'euros pour les régimes de retraites complémentaires<sup>520</sup>. Si l'on veut envisager une approche, les dépenses de retraite obligatoire avoisinent les trois quarts du budget de l'État : pour les pouvoirs publics, il est impossible et impensable de s'en désintéresser compte tenu de leur effet de levier, même si les régimes complémentaires de retraite sont structurellement et statutairement contraints à l'équilibre... contrairement à l'État et au régime général.

#### **4.1.3.3. Une gouvernance actuellement éclatée où le rôle de l'État prédomine**

La « gouvernance »<sup>521</sup> diffère dans les régimes à plusieurs étages, elles diffèrent, comme c'est le cas pour les salariés du privé. Sans revenir sur les querelles de définitions, il suffit d'évoquer les différents régimes (en tant qu'ensemble de règles) de retraite.

Pour le régime de base des fonctionnaires, les choses sont claires : leur régime de retraite est fixé par la loi (par décret pour le régime aligné de la CNRACL) et les textes réglementaires d'application. La puissance publique fixe juridiquement les règles de manière unilatérale ;

---

[517] Voir, dans les références de textes le lien vers les dossiers parlementaires concernant le projet de loi organique sur la réforme « Macron-Philippe » : « 2019 : Projet de réforme instituant un système universel de retraite », p. 228.

[518] Les retraités et les retraites. Édition 2019 (Drees, ministère des Solidarités et de la Santé), F. Arnaud (éd.), 2019e éd., ministère de la Santé et des Solidarités, 2019. URL : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/les-retraites-et-les-retraites-edition-2019>. Consulté le 19 juillet 2019.

[519] Les retraites complémentaires sont des structures de droit privé s'adressant à des acteurs de droit privé, qu'il s'agisse des entreprises (employeurs), de leurs salariés (actifs cotisants) ou des bénéficiaires.

[520] Direction générale du Trésor, Rapport économique, social et financier. Projet de loi de finances pour 2020, 2019.

[521] J'entends par là la façon dont sont prises les décisions affectant la gestion du régime (règles ou fonctionnement), qu'il y ait une structure (« caisse » par exemple) ou pas et des organes de décision *ad hoc* ou pas.

elle n'est pas tenue par les résultats d'une négociation, ni même de négocier, voire de concerter. Le Code des pensions civiles et militaires II n'y a pas d'organe de gestion du régime : le cadre juridique est intégralement fixé par la loi et le règlement, la gestion quotidienne est assurée par les administrations pour l'instruction des dossiers de retraites et le service des retraites de l'État<sup>522</sup> qui dépend de la direction générale du Budget (ministère de l'Action et des Comptes publics). La CNRACL dispose d'un conseil d'administration, compétent pour le fonctionnement *interne* de la Caisse et un certain nombre d'activités (comme l'action sociale en faveur des retraités pour laquelle elle dispose d'une enveloppe budgétaire). En revanche, elle ne peut déterminer ni les cotisations, ni les règles de calcul des pensions, ni même le taux de cotisation des agents, aligné sur celui des fonctionnaires de l'État. Il en va de même pour le Régime additionnel de la Fonction publique (RAFP), géré par la Caisse des dépôts et consignations, qui est assis uniquement sur les rémunérations accessoires plafonnées à 20 % du traitement indiciaire<sup>523</sup>. S'agissant des fonctionnaires *stricto sensu* (au sens, donc, de la loi du 13 juillet 1983), il n'y a pas d'ambiguïté : la gouvernance, sauf éventuellement aux marges, c'est l'État.

Pour les salariés du secteur privé, les règles de gouvernance diffèrent selon qu'il s'agit de la retraite de base (CNAV) ou de la retraite complémentaire (Arrco-Agirc). Dans le premier cas, le conseil d'administration de la CNAV est consulté obligatoirement, mais le Gouvernement n'est juridiquement pas lié par l'avis... et n'ignore pas qu'il peut l'ignorer, quelle que soit la coloration du pouvoir en place. Pour ce qui est des règles de gestion du régime (cotisations, assiette, prestations, etc.), la partie législative du Code de la sécurité sociale détermine les principes et la partie règlementaire (décrets simples ou en Conseil d'État, arrêtés interministériels ou ministériels) en fixe le contenu. Autrement dit, s'agissant du régime obligatoire de base, c'est l'État qui a le premier et le dernier mot. Pour les retraites complémentaires, c'est autre chose. Certes l'État encadre leur fonctionnement, y compris en délivrant des agréments et en imposant des règles prudentielles<sup>524</sup>, mais le contenu du dispositif relève d'accords nationaux interprofessionnels (ANI) élargis<sup>525</sup> et, de même, la gestion est assumée de manière paritaire par les organisations patronales, d'une part, de salariés, d'autre part. Si la loi a généralisé l'obligation d'affiliation des salariés aux retraites complémentaires, il est revenu aux partenaires sociaux de gérer le dispositif.

On sait ce que valent aujourd'hui les avis des conseils d'administration des caisses nationales de sécurité sociale : l'État ne peut se passer de la consultation obligatoire, faute de quoi ses décisions seraient entachées de nullité, mais il n'en tient généralement aucun compte, sinon à la marge. Du coup, les acteurs sociaux sont déresponsabilisés dans tous les sens du terme, et l'État, qui a défini le mode de fonctionnement, peut exciper du fait que, lui, assume des décisions souvent qualifiées de « nécessaires », et même parfois de « difficiles » comme garant d'un intérêt général qu'il est seul à assumer.

---

[522] Voir en ligne : <https://retraitesdeletat.gouv.fr/>.

[523] Voir le site du RAFP : <https://www.rafp.fr/>. Voir aussi : « Décret 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la Fonction publique ».

[524] Ces dispositions figurent notamment au chapitre 2 du titre II du livre IX du Code de la sécurité sociale : voir sur [Legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr).

[525] Élargissement à l'ensemble des entreprises par arrêté d'extension ministériel (procédure courante qui rend légalement obligatoire la généralisation du dispositif négocié).

Pourtant, il ne peut se désintéresser de la protection sociale à la fois en raison de son poids financier et économique, mais aussi en raison de dispositions juridiques. On rappellera d'ailleurs que c'est l'État, avec l'ordonnance Parodi du 4 octobre 1945<sup>526</sup>, qui a créé et fixé les régimes de sécurité sociale (dont le régime général). Le décret Croizat du 8 juin 1946<sup>527</sup> n'a pas remis en cause ce principe, tant s'en faut. Comme l'indique Marie-Thérèse Join-Lambert<sup>528</sup> :

La responsabilité confiée aux partenaires sociaux pour la gestion de la sécurité sociale s'est toujours exercée sous la tutelle et le contrôle de l'État.

Et de préciser (ce qui vaut, rappelons-le, pour l'assurance vieillesse comme pour le régime aligné de la Mutualité sociale agricole)<sup>529</sup> :

Le principe de gestion par les intéressés n'est pas apparu contradictoire à l'origine avec le caractère de service public que revêtaient déjà, sous l'empire de la loi de 1930, les assurances sociales, au moins aux yeux des rédacteurs de l'ordonnance de 1945. C'est bien l'État qui a donné au système sa forme et ses principes, c'est bien lui qui l'a intégré dans une vaste entreprise de réforme sociale et de transformation de la société.

C'est cette responsabilité qui explique la mission de service public reconnue à la sécurité sociale [... qui] découle essentiellement de la jurisprudence lorsqu'elle traite du contentieux de la sécurité sociale. En contrepartie de l'autonomie de gestion, l'ordonnance de 1945 a dévolu à l'État le contrôle et la tutelle de la sécurité sociale.

Les conseils d'administration et les directions des caisses ne gèrent pas le régime (ressources et prestations, sinon à la marge pour l'action sanitaire et sociale, sont définis par l'État). Ils n'en assurent que la gestion administrative et comptable. S'y ajoute le fait que le pouvoir des directions et celui des tutelles sur celles-ci ont été constamment renforcés entre 1960 et 1996 (plan Juppé). Les directeurs des caisses nationales, qui ont le statut d'établissements publics administratifs, sont eux-mêmes nommés en Conseil des ministres et jouent un rôle déterminant dans la désignation des directeurs des caisses locales<sup>530</sup>.

---

[526] « Ordonnance 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale (ordonnance Parodi) ». Son article 32 disposait que : « Le taux de la cotisation des assurances sociales est de 12 p. 100. La moitié de la cotisation est à la charge de l'employeur, l'autre moitié à la charge du salarié ou assimilé [...]. La contribution ouvrière est précomptée sur la rémunération ou gain de l'assuré lors de chaque paye. Le salarié ne peut s'opposer au prélèvement de cette contribution. [...] La contribution de l'employeur reste exclusivement à sa charge, toute convention contraire étant nulle de plein droit [...] ». Cette ordonnance a été complétée par plusieurs textes, notamment les ordonnances du 19 octobre (régime des salariés agricoles ; régime des professions non agricoles). Voir notamment : « Ordonnance 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicables aux assurés des professions non agricoles (2e ordonnance Parodi) ».

[527] « Décret 46-1378 du 8 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 6 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale (décret Croizat) ».

[528] Marie-Thérèse Join-Lambert, *Politiques sociales*, p. 448. Sur les évolutions de la manière dont se sont pratiqués le contrôle de l'État et sa tutelle (*a priori* ou *a posteriori*) sur la sécurité sociale, voir le développement « L'État, responsable de la sécurité sociale ? », *ibid.*, p. 448-454.

[529] M. —T. Join-Lambert, *ibid.*, p. 450.

[530] Voir M.-T. Join-Lambert, « Une intervention accrue dans le choix des dirigeants », *ibid.*, p. 450-451. Sur l'état actuel des textes et les prérogatives respectives des conseils d'administration et des directions (notamment à la Caisse nationale d'assurance vieillesse), voir l'annexe : « Caisses de sécurité sociale : des conseils d'administration très encadrés », p. 191.

#### 4.1.3.4. Une « gouvernance sociale partagée » à quelles conditions ?

Qui dit « régime universel » dit « régime de base ». Juridiquement, quelles qu'en soient les modalités, le régime universel ne peut en effet être autre chose que l'étage unique du régime général, tout comme l'actuel Code des pensions civiles et militaires est un régime à un seul étage. On observe que, déjà (et depuis 1945), les recettes du régime général d'assurance sont fixées par voie réglementaire s'agissant des cotisations (et par le Parlement, s'agissant de la CSG), contrairement aux retraites complémentaires, dont les règles sont arrêtées par les partenaires sociaux.

En pratique, aujourd'hui, tous les décideurs de chacun des deux régimes (base et complémentaire) doivent prendre en compte l'existence de l'autre (ainsi les tranches des retraites complémentaires sont-elles, depuis l'origine, déterminées par les partenaires sociaux, mais par référence au « plafond » de la sécurité sociale). C'est là que se pose, pour les salariés du secteur privé, le risque d'une étatisation... La menace vaut aussi, paradoxalement, pour ceux qui bénéficient d'un régime spécial, mais dans un environnement à régimes multiples.

Avec la dimension à la fois globale et unique du régime de retraites publiques envisagé, la tentation sera grande pour les Gouvernements — malgré les risques d'impopularité — de viser essentiellement à la « maîtrise des coûts », en réduisant progressivement le montant des prestations. Non pas qu'il faille envisager des baisses nominales : il suffit de conserver une réévaluation des retraites plus faibles que l'inflation et/ou, parallèlement, de diminuer le rendement des cotisations versées. On passerait du pilotage social partagé (car il serait invraisemblable que Gouvernement et Parlement ne se préoccupassent point d'un dispositif qui « compte » dans l'appréciation des déficits publics au sens des critères de Maastricht<sup>531</sup>) à un pilotage comptable dans lequel « Bercy » dicterait la ligne de conduite. Et les engagements que pourrait prendre ce Gouvernement pourraient toujours être remis en cause par un Gouvernement ultérieur (naturellement motivé, bien entendu, par des raisons aussi impérieuses que majeures et incontournables).

La crainte s'est manifestée, à l'instar de ce qui se passe dans nombre de régimes beveridgeiens, que la retraite publique ne finisse, au fil du temps, par se réduire irrémédiablement ou quasiment à un socle minimal<sup>532</sup>. Le choix de réduire le plafond de cotisation bien en deçà de ce qu'il est aujourd'hui pour les salariés les mieux rémunérés a été mis en avant, même s'il concerne un nombre réduit de salariés. Les cadres les mieux rémunérés sont assujettis à la retraite complémentaire jusqu'à 8 fois le plafond de la sécurité sociale (27 424 € mensuels / 328 088 € annuels), alors que le plafond du régime universel envisagé initialement n'était que de 10 000 € mensuels / 120 000 € annuels. On voit l'incitation à peine déguisée, pour les hauts salaires, à privilégier, loin d'un système solidaire, les solutions individuelles de type épargne retraite ou fonds de pension.

Les gouvernements ont toujours tendance à glisser sur des pentes financières savonneuses. Pourtant, on ne saurait oublier que la mise en place d'un système universel de re-

---

[531] On intègre, dans les administrations publiques, les administrations publiques centrales (essentiellement l'État et ses opérateurs), les administrations publiques locales (collectivités) et les administrations de sécurité sociale (dépenses obligatoires de protection sociale).

[532] Perspectives toujours attendues par le secteur de la bancassurance pour lequel les produits d'assurance retraite, quelle qu'en soit la forme, ont davantage de chances de se placer quand les retraites obligatoires se minimisent.

traite constitue une réponse possible à la situation des faux indépendants que sont les « salariés déguisés » dépendant des grandes plateformes de mise en relation dont Uber est devenu le symbole au point de donner le nom d'*ubérisation* à ce phénomène.

Les deux projets de loi organique et de loi ordinaire tracent les contours d'une co-gouvernance assumée par l'État et les gestionnaires du futur régime, en l'état actuel du projet. Déjà, les administrations de sécurité sociale sont sous le contrôle de la Cour des comptes<sup>533</sup>. Le projet de loi de financement doit reposer sur les prévisions économiques et financières globales annexées au projet de budget<sup>534</sup>, indépendamment des modifications envisagées pour le cadre organique des lois de programmation des finances publiques ou des lois de financement de la sécurité sociale. Quelle que soit la coloration de l'exécutif en place et de sa majorité parlementaire, l'État est garant de l'intérêt général comme de la « règle du jeu », sans oublier le fait qu'il contribue au système comme employeur pour ses propres agents.

Le jeu ne manquera pas d'être subtil. Il y a un encadrement à priori par l'État, avec la fixation d'une « règle d'or » mentionnée à la fois dans le projet de loi organique (modification des dispositions organiques du Code de la sécurité sociale relatives aux lois de financement de la sécurité sociale) et dans le projet de loi ordinaire (modification de la partie législative du Code de la sécurité sociale). La situation doit être à l'équilibre sur cinq ans (en années « glissantes »), dans le cadre d'un « horizon à quarante ans ». Le conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) peut ajuster les différents paramètres pour permettre, comme l'indique l'exposé des motifs du Gouvernement :

de mettre en œuvre la trajectoire financière (modalités d'indexation des retraites, évolution de l'âge de référence, revalorisation des valeurs d'acquisition et de service, taux de cotisation et le cas échéant, produits financiers des réserves).

Mais en cas de déviation de la trajectoire, il est tenu d'y remédier. En cas d'absence ou de refus d'approbation d'une délibération en ce sens, le Gouvernement pourrait procéder par décret. La question n'est pas tant qu'une disposition « de sécurité » existe en cas de blocage que la manière dont, justement, cette délibération est proposée au conseil d'administration. Nombre d'éléments d'organisation sont renvoyés à des ordonnances ou à des mesures réglementaires. Ces dernières ne peuvent être connues avant l'adoption de la loi, mais il est peu douteux que le directeur général de la CNRU et son directeur comptable et financier — deux postes mentionnés dans le dispositif législatif — soient désignés par le Gouvernement en Conseil des ministres, à l'instar des directeurs généraux des caisses nationales de sécurité sociale. Doté de forts pouvoirs propres, ils sont chargés de préparer et d'exécuter les délibéra-

---

[533] Le rôle de la Cour des comptes en matière de financement de la sécurité sociale est mentionné à plusieurs reprises dans la Constitution, notamment à l'article 47-2 qui dispose qu'« elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ». En outre, l'article LO111-3 du Code de la sécurité sociale confie à la Cour des comptes la charge du rapport annuel « de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du présent livre. Ce rapport présente le compte rendu des vérifications opérées aux fins de certification. »

[534] L'article LO111-3 (I, C, 2°) renvoie explicitement à l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances et, par voie de conséquence au « rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation » qu'il prévoit, avec des modalités assez contraignantes qui incluent les perspectives sur l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires (impôts et taxes, cotisations sociales).

tions du conseil d'administration<sup>535</sup>. Cela pose évidemment la question de la marge de manœuvre dont pourrait disposer le conseil. Ajoutons que les perspectives sur lesquelles devrait travailler le conseil d'administration de la CNRU seront définies par un « comité d'experts indépendants »<sup>536</sup>.

Toutefois, on relève en l'état que, s'agissant de la gestion du régime, le conseil d'administration de la CNRU aura bien plus de latitude que celui de la CNAV. Les dispositions organiques du Code de la sécurité sociale — qui « encadrent » la préparation et le vote des lois de financement de celle-ci — doivent être modifiées par l'ajout suivant<sup>537</sup> :

La loi de financement de la sécurité sociale tient compte, dans les prévisions de recettes ainsi que dans les objectifs de dépenses et de solde qu'elle détermine, des délibérations de l'organisme gestionnaire du système universel de retraite en matière de recettes et de dépenses.

Enfin, dans la mesure même où le nouveau système ne s'adresse pas seulement aux salariés du secteur privé, la représentation des salariés prend en compte de manière cumulative les voix obtenues dans le secteur privé (ou semi-public) et dans la Fonction publique (ce qui inclut aussi les personnels contractuels). Autant il est légitime que sur des sujets n'intéressant que les rapports employeurs privés/salariés, le champ « interprofessionnel » doit être respecté dans son approche traditionnelle (le secteur privé), autant il est légitime que sur des sujets concernant l'ensemble des travailleurs (salariés du secteur privé et agents de la Fonction publique) quelque cinq millions de personnes ne restent pas « sans voix ».

Pourrait-on considérer (au moins à terme, la transition faite) que la gestion du régime universel soit assurée par son seul conseil d'administration, loin du regard de l'État ? Ma réponse est clairement non. L'importance en termes de personnes couvertes, les répercussions sociales, économiques et financières y font obstacle sur le fond et, dans un État de droit, j'ai rappelé en quoi l'intervention de l'État était légitime, quelque jugement que l'on puisse porter sur le dispositif constitutionnel en vigueur et l'insuffisance du contrôle parlementaire sur celui-ci. La question qui se posera et que la pratique comme les décisions du juge constitutionnel permettront d'analyser au fil du temps sera celle de l'équilibre réel entre deux légitimités de nature différente : celle de l'État, qui repose sur la pyramide des normes et celles des partenaires, notamment syndicaux, acteurs du dialogue social. Les deux logiques se croisent, mais, même si l'État a les moyens juridiques d'avoir le dernier mot, il n'est sans doute pas dans l'intérêt politique de ses représentants d'en abuser.

---

[535] Voir dans l'annexe : « Caisses de sécurité sociale : des conseils d'administration très encadrés » : « Le poids de la direction », p. 192.

[536] Le projet prévoit un président, nommé par le président de la République, deux représentants de la Cour des comptes (dont on connaît le tropisme en matière de réduction des dépenses publiques), deux représentants désignés par les présidents des assemblées parlementaires (donc avec une coloration politique), un par le président du Conseil économique, social et environnemental et le directeur général de l'Insee. On est ici dans des configurations très politico-administratives.

[537] Art. 1er du projet de loi organique « relatif au système universel de retraite ».

## [4.2]

# Fonctionnaires : les révélations inattendues du projet de régime universel

La bascule des salariés dans le nouveau régime aura ou aurait pour eux des incidences, variables selon leur situation (cadres ou non-cadres, pour faire court), mais, même en perdant le « tampon » des vingt-cinq meilleures années pour le régime de base, ils appartiennent déjà à des systèmes « lissants ». Dans le cas des fonctionnaires, nous l'avons vu et répété, le calcul des pensions connaîtrait une évolution considérable en partant du point d'aboutissement de la carrière pour embrasser la carrière entière. Cet aspect, mais aussi plus fondamentalement la disparition de la référence à l'indice sommital de la carrière individuelle, conduit à revenir sur notre interrogation initiale : *quid* de la carrière ?

### 4.2.1. Quand la question des retraites révèle des inégalités de rémunération

L'assiette n'en serait pas comparable : le point d'aboutissement ne concerne que le traitement indiciaire à l'exclusion des rémunérations annexes (régimes indemnитaires, heures supplémentaires, etc.), alors que la prise en compte de la carrière complète et, dans ce cadre, de la rémunération globale, quel qu'en soit le support juridique (hors remboursement de frais professionnels) serait prise en compte, comme c'est le cas pour les salariés du secteur privé.

Le changement d'assiette aurait des conséquences importantes<sup>538</sup>, mais variables selon la situation des agents. À situation statutaire égale, le poids des régimes indemnитaires et autres rémunérations annexes pourrait peser assez fortement, de même que leur absence ou quasi-absence. En ce sens, le changement de système joue un rôle de révélateur des inégalités.

L'une des difficultés — pointée lors de la réforme Raffarin de 2003 — était l'absence d'historique de ces rémunérations annexes, puisque, justement, on n'en conservait pas par définition la « mémoire individuelle ». C'est ce qui explique, avec la faiblesse d'une assiette plafonnée, la montée en charge progressive du régime additionnel de la Fonction publique. Le *jaune budgétaire* annexé au projet de loi de finances 2020 démonte toutes les illusions. Alors que le régime des fonctionnaires couvre un quart des retraités, les prestations des deux régimes légaux de la Fonction publique (État, CNRACL, régime aligné des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) représentaient 85 milliards d'euros en 2018 (57,4 mds € pour l'État ; 20,3 mds € pour la CNRACL). La modestie du régime « additionnel » commun aux trois versants (RAFP) saute aux yeux quand on considère son très mince volume global : 0,4 md € seulement<sup>539</sup>. Si, depuis l'entrée en vigueur de la loi Raffarin, ces données sont mieux connues, elles ne sont pas nécessairement exhaustivement recensées, notamment lorsqu'il y

---

[538] On en a vu plus haut les effets dans des simulations. Voir notamment le paragraphe « L'application des règles actuelles du secteur privé aux fonctionnaires », p. 133.

[539] Gouvernement, Projet de loi de finances pour 2002. Annexe: « Rapport sur les pensions » (jaune budgétaire), p. 24.

a des employeurs secondaires, nonobstant les procédures administratives d'autorisation de cumul.

Admettons que les rémunérations annexes soient parfaitement retracées de manière individuelle *sur toute la période de référence (y compris pour les rémunérations antérieures à la prise de décision)*. Supposons encore que l'existant est idéalement connu. La question n'est pas négligeable. En recoupant plusieurs sources parallèles, mais concomitantes, de l'Insee pour les trois versants<sup>540</sup>, on obtient la répartition suivante *en moyenne*, sachant qu'à l'État la catégorie A est prédominante, du fait du poids des enseignants notamment<sup>541</sup>. Nous ne reprenons les données que pour les fonctionnaires titulaires, les contractuels relevant *déjà* de l'assurance retraite du régime général et d'un régime complémentaire analogue à l'Arrco-Agirc : l'Ircantec.

Tableau 8. Rémunérations indiciaires et annexes par versant de la Fonction publique					
VERSANT	RÉMUNÉRATION GLOBALE BRUTE	DT : RÉMUNÉRATION INDIC. MOYENNE	% RÉMUNÉRATION INDICIAIRE	PRIMES ET RÉMUNÉRATIONS ANNEXES <sup>542</sup>	% PRIMES ET RÉMUNÉRATIONS ANNEXES
FP de l'État	3 324 €	2 603 €	78 %	721 €	22 %
FP territoriale	2 456 €	1 893 €	77 %	562 €	23 %
FP hospitalière	2 604 €	2 028 €	78 %	576 €	22 %

Les situations moyennes sont trompeuses : on ne le répètera jamais assez. Dans le versant territorial de la Fonction publique, la question des régimes indemnités est liée aux décisions prises par les collectivités, avec un plafond (celui du régime indemnitaire applicable aux corps homologues de l'État), mais pas de plancher, de telle sorte qu'il y a de nombreuses collectivités (des communes de taille plus ou moins petite en général) qui n'ont aucun régime indemnitaire.

Si l'on regarde du côté de l'État, on mesure également les disparités, y compris très officiellement. C'est ainsi que le rapport annuel sur l'état de la Fonction publique (édition 2019) relève<sup>543</sup> :

---

[540] Trois numéros successifs ont été consacrés à chacun des versants : Julie Goussen et Fany Godet, « Les salaires dans la Fonction publique de l'État », Insee Première, 1er juillet 2019, no 1761 ; Julie Goussen et Faustine Büsch, « Les salaires dans la Fonction publique territoriale », Insee Première, 23 juillet 2019, no 1766 ; Emmanuel Berger et al., « Les salaires dans la Fonction publique hospitalière », Insee Première, 24 octobre 2019, no 1778.

[541] Sur ce point, voir le développement « Des comparaisons asymétriques », p. 129 et suiv.

[542] Par souci de cohérence, pour le versant « État » de la Fonction publique, dans le tableau, j'ai ajouté 62 euros (négligeables dans l'ensemble) aux rémunérations annexes. Elles correspondent à l'indemnité de résidence moyenne et au supplément familial de traitement moyen (par rapport à l'ensemble des agents, et non des seuls bénéficiaires) qui ont été intégrés dans le calcul des rémunérations annexes pour les deux autres versants. Dans l'ensemble (et dans une analyse globale), ce montant n'affecte pas le pourcentage de répartition entre rémunération statutaire indiciaire et rémunérations annexes.

[543] « Les rémunérations dans la Fonction publique », in : Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP), Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique — édition 2019. Politiques et pratiques de ressources humaines, faits et chiffres, s.l., ministère de l'Action et des Comptes publics/DGAFP, 2019, p. 188. Nous mettons en gras, ce qui concerne la catégorie A, non par désintérêt, tant s'en faut, pour les catégories B et C, mais pour mettre en évidence les inégalités au sein d'une même catégorie, y compris, à carrière indiciaire équivalente (premier et second degré, hors agrégés), les distorsions de rémunération.

**La part moyenne des primes (hors IR et SFT<sup>544</sup>) dans le salaire brut total des seuls fonctionnaires s'établit à 17,0 % pour les agents de catégorie A (29,3 % si on exclut les enseignants), 28,3 % pour ceux de catégorie B et 24,5 % pour ceux de catégorie C (Figure V 3-15). L'importance de la rémunération indemnitaire est très variable d'un corps ou emploi à l'autre. Les primes et indemnités représentent 43,2 % de la rémunération brute totale pour les agents relevant des emplois de l'encadrement supérieur et de direction (...). La part de primes s'élève à 33,7 % de la rémunération totale pour les corps relevant d'une grille indiciaire de catégorie A-type (attachés et inspecteurs), à 26,1 % pour ceux relevant d'une grille de catégorie B type (contrôleurs, secrétaires administratifs et techniciens) et à 22,2 % pour ceux relevant d'une grille de catégorie C-type (adjoints administratifs et techniques). Les enseignants de la catégorie A perçoivent des montants de primes différenciés, selon qu'ils relèvent de l'enseignement du premier, du second degré ou du supérieur : en moyenne, 9,7 % de primes pour les corps d'enseignement de l'enseignement supérieur, 14,6 % de primes pour les professeurs certifiés et agrégés et 8,7 % pour les professeurs des écoles.** Les primes représentent 33,0 % de la rémunération totale des agents du corps d'encadrement et d'application de la Police nationale (gardiens de la paix, brigadiers, etc.) qui relèvent de la catégorie B, 34,7 % pour les fonctionnaires de police relevant de la catégorie A.

La question des inégalités de rémunération globale se trouve donc posée et, de fait, les pouvoirs publics ne peuvent plus faire assumer le même rôle de « soupape catégorielle » à des régimes indemnitaire dont l'incidence sur les retraites se fait plus fortement sentir. De fait, les organisations syndicales de la Fonction publique avaient globalement privilégié la référence indiciaire, puisqu'elle seule avait une incidence réelle sur la retraite et qu'elle constituait le pivot du système de rémunération.

On avait vu plus haut<sup>545</sup> que l'application aux fonctionnaires des mêmes règles qui s'appliquent *actuellement* aux salariés donnerait globalement un heureux pour un mécontent. Dans un système à points qui n'aurait plus de lissage, l'effet retraite pourrait être considérable, et d'autant plus important que les fonctionnaires statutaires seraient éloignés des régimes indemnitaire. Dans cette affaire, on annonce évidemment des *jours heureux* et des lendemains qui chantent, mais sans précisions et avec un Gouvernement qui a commencé par reprendre le gel salarial et retarder l'application de l'accord « Parcours professionnels-Carrières-Rémunérations », dit accord PPCR<sup>546</sup>.

#### 4.2.2. La Fonction publique au milieu du gué

Au fil du temps, le « système de carrière » qui, depuis la Libération, avait articulé en cohérence la Fonction publique, du statut général au Code des pensions, s'est délité. Les régimes indemnitaire particuliers lui permettaient, dans une certaine mesure, une souplesse de fonctionnement et d'adaptation permettant de tenir compte des particularités des emplois (au sens statutaire du terme<sup>547</sup>). Mais là, comme le disent les cyclistes, on change de braquet.

---

[544] IR : indemnité de résidence. SFT : supplément familial de traitement.

[545] Voir : « L'application des règles actuelles du secteur privé aux fonctionnaires », p. 133.

[546] « Accord relatif à l'avenir de la Fonction publique: La modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations » (septembre 2015)

[547] Celui des deux premiers alinéas de l'article 12 de la loi « Le Pors » du 13/07/1983 : « Le grade est distinct de l'emploi. Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. »

Et, de fait, après les modifications successives intervenues depuis 2003 dans le Code des pensions civiles et militaires (dont on ne peut méconnaître les effets cliqués), c'est un système nouveau qui doit se dessiner :

- *ou bien* dans une logique de banalisation complète avec un remplacement progressif — significatif, sinon complet — des fonctionnaires partant par des contractuels. C'est le chemin que semble vouloir dessiner la Darmanin-Dussort d'août 2019<sup>548</sup> ;
- *ou bien*, c'est le retour aux principes (non pas au fonctionnement des années 1950 ou 1970) qui garantissent la neutralité de la Fonction publique, mais aussi une certaine culture du service public. En découle logiquement un engagement de longue durée reposant en principe sur un recrutement par concours.

Peu ou prou, l'esprit qui présidait à la loi de 1853 (outre la récupération par le ministère des Finances des avoirs « retraites » des différentes caisses ministérielles) était bien de sanctionner l'exercice d'une carrière complète au service de la puissance publique, au point initialement d'exclure du régime des pensions non seulement ceux qui avaient été écartés de l'Administration, mais aussi ceux qui s'en étaient volontairement écartés<sup>549</sup>. Mais cette logique avait été réaffirmée en 1924, en 1948 et en 1964. Et si l'on évoque les six ans requis par le Code des pensions de 1853 ou les trois ans du Code de 1924, il convient de souligner qu'à l'époque la carrière se déroulait sur un nombre de « classes » plus réduit que les actuels échelons<sup>550</sup>.

La référence au sommet de la carrière prenait en compte la lente progressivité de celle-ci et le fait que l'accès à un niveau élevé (relativement au point de départ) aurait une incidence durable même si, facilitant le principe de rotation dans certains cas, les bénéficiaires n'en profitaient que peu longtemps en activité. Ce moteur-là a même pu être assez puissant pour inciter des agents à retarder le moment de leur départ en retraite en raison de cette possibilité.

La question n'est d'ailleurs pas simple : arriver au sommet de carrière dix ou quinze ans avant peut-être démotivant. Il faut tenir compte du fait qu'un nombre croissant de fonctionnaires, parce qu'ils auront précédemment travaillé ailleurs que comme fonctionnaires ou assez longtemps en qualité de contractuels seront au regard des règles actuelles (système « plurirégime ») des polypensionnés, ceux-là mêmes qui en cumulent le plus souvent les inconvénients. Mais, en tout état de cause, briser complètement le lien carrière-retraite des fonctionnaires implique de remettre à place ce que sont les carrières, et pas seulement pour les « effets de calcul » d'un changement de système.

Indubitablement, la pratique tacite visant à privilégier les fins de carrière en raison de leur impact sur la pension est remise en cause. Peu importe que la réforme s'applique, avec ou sans aménagements ; peu importe même qu'elle échoue (même provisoirement). Peu importe aussi que la contestation même de l'existence de régimes spéciaux, exception « provi-

---

[548] Loi du 26 août 2019 [«de transformation de la Fonction publique»](#). Voir : L. Bentz, « Fonction publique : quand un point de détail révèle toute la logique d'une «réforme» ».

[549] Voir l'article 27 de la loi du 9 juin 1853 : p. 123.

[550] À la fin de la IIIe République, les instituteurs titulaires déroulaient ainsi une carrière sur six classes. La gradation progressive sur 10 puis 11 échelons remonte à l'après-guerre. La dernière classe fut longtemps accessible « au choix » seulement.

soire » depuis la Libération, soit autant un construit social et médiatique qu'une exigence spontanée d'équité dans la population.

Les négociations conduites entre 2013 et 2016 sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR<sup>551</sup>) avaient encore pris en compte cette dimension avec la création, au sommet de carrière, de « classes exceptionnelles » (et/ou d'échelons spéciaux) en catégorie A, même si elles avaient pris en compte la nécessité de remonter les indices de début de carrière, menacés d'être rattrapés par le Smic en raison d'un gel continu des traitements, même si elles avaient permis de restructurer vers le haut la catégorie C (celle des agents du bas de l'échelle<sup>552</sup>).

En matière de santé comme d'allocations familiales, les fonctionnaires avaient négocié un régime spécial *dans* le régime général, garantissant (essentiellement en matière de congés longs) des dispositifs spécifiques mais assurant les prestations communes (assurance maladie, prestations familiales)<sup>553</sup>. En matière d'allocations familiales, l'État a assumé longtemps le versement à l'identique des prestations de la CNAF : les fonctionnaires, qui pouvaient encore relever des CAF pour l'aide personnalisée au logement, y ont été totalement transférés en 1996<sup>554</sup>, dans le cadre d'une opération qui avait un effet sur les opérateurs (l'État, les CAF), mais totalement indolore pour les agents. S'agissant donc des régimes de base de l'assurance maladie et des allocations familiales, la situation des fonctionnaires est alignée sur le régime général. Seule différence dans ce dernier cas, la gestion par les mutuelles de fonctionnaires, par délégation de la sécurité sociale et sous son contrôle pour le régime obligatoire, assure aux agents publics une prise en charge globale simplificatrice (base + complémentaire).

En matière de retraites, la question de l'intégration des fonctionnaires à un régime universel nouveau pose moins la question de ce régime nouveau *en soi* (et en tout cas pas différemment de ce qu'il en est pour l'ensemble des salariés) que celle de la constitution des droits et de son impact dans un cadre qui change. Depuis 1853 (et même auparavant pour certains régimes particuliers d'administrations préexistants<sup>555</sup>), la prise en compte de la fin de carrière s'inscrivait dans la reconnaissance du couronnement d'une carrière longue, essen-

---

[551] Voir p. 164, et notamment la note 546.

[552] Feu la catégorie D a été éteinte dans le cadre de l'accord « Durafour » de 1990 (Gouvernement Rocard) « sur la rénovation de la grille de classification et des rémunérations des trois fonctions publiques ». Voir sur, Légitrance : <https://www.legitrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339065>. Cet accord avait notamment créé la « nouvelle bonification indiciaire » (NBI), « attachée à certains emplois impliquant l'exercice d'une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulière ». Les effets « retraite » de la NBI sont proratisés en fonction de la durée d'exercice. C'était une manière d'éviter le recours à des régimes indemnitaire non pris en compte dans la pension.

[553] Hors le supplément familial de traitement qui revêt un caractère statutaire, de même que des dispositions analogues, comparables ou assimilables de complément ou majoration de salaire pour charges familiales existent dans quelques conventions collectives. Voir aussi, plus haut : « 1945-1947 : régime général ou régime spécial pour les fonctionnaires ? », p. 66.

[554] Ce « régime spécial » s'est éteint sans remous : les prestations étaient identiques. Le transfert des fonctionnaires aux CAF était prévu par l'ordonnance 96-51 du 24/1/1996 « relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la Sécurité Sociale » (le « plan Juppé » de 1995 sur la sécurité sociale s'est appliqué, même si les mesures d'allongement de durée de carrière des fonctionnaires pour la retraite en avaient été retirées). La mesure a été mise en œuvre après l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances de 2001.

[555] G. Thuillier, *Les pensions de retraite des fonctionnaires au XIXe siècle*,

tiellement consacrée au service de l’État jusqu’en 1947-1952<sup>556</sup>, puis aux collectivités publiques. En témoignait la distinction, apparue en 1924 et développée en 1948, de la catégorie « pension proportionnelle ». Par nature et par principe, la pension ne prenait en compte que le traitement de base, à l’exclusion de toute rémunération accessoire. Le nouveau régime (universel) bouleverse les modalités de prise en compte (calcul sur l’intégralité de la carrière professionnelle, tous employeurs et tous statuts confondus) comme l’assiette des cotisations, et donc du calcul des droits (ensemble des rémunérations, comme c’est le cas logiquement dans le secteur privé).

La question des inégalités structurelles en la matière (catégories très « primées » ou peu « primées ») s’est traduite par la revendication de compensations ou de garanties<sup>557</sup>, comme en témoigne *l’annonce* par le ministre de l’Éducation nationale Jean-Michel Blanquer de discussions sur la revalorisation des enseignants<sup>558</sup>. Plus globalement, le glissement d’un système à un autre implique des transitions différencierées en fonction des points de départ respectifs. L’une des options est de s’opposer frontalement à la réforme en vue d’obtenir son retrait total, l’autre est de s’inscrire dans une démarche de négociation pour obtenir, selon une formulation de l’UNSA, qu’il n’y ait pas de « punis »<sup>559</sup>, ce qui concerne un certain nombre, voire un nombre certain de fonctionnaires. Mais, comme je l’avais expliqué d’emblée, l’objet de cette étude n’est pas l’analyse des conséquences du projet<sup>560</sup>, même s’il fallait en aborder la logique, mais bien ce que la situation nouvelle implique pour les fonctionnaires.

Le recrutement des fonctionnaires *stricto sensu*, c'est-à-dire des agents *statutaires*, répondait au fond à trois préoccupations qui n’ont pas surgi de manière concomitante ni pour tous les corps ou types d’emplois, mais ont fini par faire système :

- 1) La sélection des meilleurs candidats (ou au moins l’élimination des plus mauvais) par concours ;
- 2) L’existence même de ce concours qui faisait prévaloir, quels que soient les aléas ou les biais sociaux, le mérite sur l’influence, le réseau relationnel et, plus particulièrement, les interventions politiques — exception faite, logiquement, des grands postes dont la nomination est restée à la discrétion du Gouvernement ;
- 3) Un recrutement fondé sur un engagement de longue durée au service de l’État, d’abord, puis des collectivités publiques<sup>561</sup> que traduisait une lente *gradation* prenant en compte la durée globale de la carrière.

---

[556] Création puis généralisation de la CNRACL.

[557] Voir par exemple Philippe Froment, « Comprendre les enjeux de la réforme des retraites (23): la clause à l’italienne, qu’est-ce que c’est ? ».

[558] Ministère de l’Éducation nationale et de la Jeunesse, « Réforme des retraites : des garanties apportées aux enseignants ».

[559] UNSA, « À Matignon, l’UNSA rappelle ses exigences et envoie un avertissement (communiqué de presse) » (26/11/2019).

[560] Voir plus haut l’introduction, p. 12.

[561] On a vu plus haut (cf. « Territoriaux et hospitaliers : une si longue convergence », p. 101 et suiv.) comment les agents communaux puis ceux des établissements hospitaliers publics avaient été dotés d’un statut fixé par l’État dans les années 1950 sans devenir fonctionnaires de l’État. Ils sont aujourd’hui fonctionnaires « d’État » (c’est l’État qui fixe leur statut), mais pas fonctionnaires « de l’État » (qui n’est pas leur employeur). En d’autres termes, les trois versants constituent bien la Fonction publique d’État (statuts définis par la loi ou le Gouvernement dans le cadre de l’exercice du pouvoir réglementaire), mais un seul constitue la Fonction publique « de l’État ».

C'est cet engagement de longue durée qui permet d'assurer à la fois la continuité du service public au-delà des alternances politiques, mais aussi sa neutralité. Si le pouvoir politique est légitime, dans le cadre constitutionnel et légal, pour changer les règles, les modifier, en supprimer ou en créer de nouvelles, il importe qu'elles soient appliquées, toutes choses étant égales par ailleurs, de la même manière à tous les citoyens ou, plus largement, à tous les résidents sur le territoire national.

La question est de savoir comment conjuguer cette double exigence de neutralité et de respect du principe d'égalité avec des changements profonds dans l'approche de ce que peut être la vie professionnelle. Un certain nombre de fonctionnaires aspire à une mobilité externe, pour faire autre chose, de la même manière que, dans d'autres cas, des salariés du secteur privé peuvent rejoindre la Fonction publique<sup>562</sup>. Ajoutons que, depuis la réforme Fillon-Woerth de 2010, la « validation des services auxiliaires »<sup>563</sup> a disparu. Les personnels contractuels qui ont été titularisés sont donc contraints d'être polypensionnés, même si toute leur activité professionnelle s'est déroulée dans le cadre de la Fonction publique, mais avec une césure selon la nature de l'emploi (contractuel ou statutaire).

Indépendamment (selon la manière dont on la considère) de l'approche ou de la dérive managériale de la réforme Darmanin-Dussopt, le grand écart subsiste entre la réalité ou l'aspiration à la mobilité professionnelle et l'engagement de longue durée que symbolisait cette clé de voûte qu'était l'indice correspondant au grade et à l'emploi détenus au terme de la carrière et qui venait, à la retraite, compenser la sous-rémunération réelle d'une partie notable de la carrière. Il n'est pas certain qu'un régime unifié puisse durablement rester à étage unique compte tenu de la diversité des situations professionnelles, et pas seulement pour les fonctionnaires. L'exemple même des bonifications des « retraites pour la vieillesse » d'avant-guerre montre que l'on peut dégager pragmatiquement des solutions qui, même si elles relèvent de la cote mal taillée, présentent l'avantage d'être opératoires (surtout si on évite les mécanismes « usine à gaz »).

Mais nous n'en sommes pas encore là...

---

[562] Et c'est ainsi qu'un certain nombre d'ingénieurs ou cadres devenus enseignants constatent que l'intensité du travail est au moins identique... mais que la rémunération est en baisse par rapport à leur situation antérieure.

[563] Elle était largement et très improprement souvent nommée « rachat de points », ce qui ne manque pas de sel aujourd'hui. Il ne s'agissait pas de « rachat » mais du coût de l'écart entre les cotisations versées comme non-titulaire (CNAV+IRCANTEC) et le montant des retenues à la titularisation. Cette validation n'était possible que pour des services auxiliaires accomplis à temps complet (un temps incomplet n'était pas validable) ou, dans ce cadre, à temps partiel.

# CONCLUSION

En m'appuyant sur quelques rappels, historiques ou juridiques, j'ai essayé tout à la fois d'éclairer le présent . Il s'agit aussi de mieux percevoir les enjeux du présent à la lumière d'un passé qu'il ne faut jamais idéaliser.

Les organisations syndicales — avec leurs différences, leurs contradictions, leurs sensibilités propres, leurs traditions aussi — sont attachées à obtenir les meilleures conditions de départ dans un contexte donné, ce qui inclut le taux de remplacement cible, mais aussi à la correction des inégalités de vie et de carrière que cristallise tout dispositif de retraite. La complexité des paramètres à prendre en compte, des situations humaines à considérer, nécessite, me semble-t-il, qu'on se méfie de tout esprit de système comme le rappelait l'exergue de Frédéric Dard.

Il faut se méfier des choix binaires : il est faux de prétendre qu'il n'y aurait pas d'alternative entre le maintien des systèmes de retraites en l'état, c'est-à-dire le *statu quo*, et les seules propositions gouvernementales sur le régime universel — qui ont d'ailleurs évolué. Je considère qu'il y a deux dimensions entrecroisées qu'il faut avoir à l'esprit :

- *la question des retraites en général*, quel que soit le devenir du projet Macron-Fillon en cours ;
- *La situation des fonctionnaires*, qui, globalement comme pour leurs seules retraites, pourrait et/ou devrait être traitée spécifiquement. L'abandon du projet en cours pourrait les conduire inéluctablement, immédiatement ou plus tard, de jouer le triste rôle des dindons de la farce.

## Quel devenir pour la réforme ? Quelle autre réforme ?

Dans une tribune du *Monde*<sup>564</sup>, l'économiste Thomas Piketty qui, en 2008, penchait plutôt pour les incertains régimes notionnels, soulignait, à la lumière des réflexions et observations faites depuis lors, que :

Plusieurs retraites universelles sont possibles.

Et il précisait :

Le pouvoir en place tente d'enfermer la discussion dans le schéma suivant :  
soit vous soutenez mon projet (au demeurant très flou) ; soit vous êtes un ar-

---

[564] T. Piketty, « Plusieurs retraites universelles sont possibles », Le Monde.fr, [s.l.], , 7 décembre 2019. URL : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/12/07/thomas-piketty-plusieurs-retraites-universelles-sont-possibles\\_6022007\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/12/07/thomas-piketty-plusieurs-retraites-universelles-sont-possibles_6022007_3232.html). Consulté le 7 décembre 2019.

chaïque défendant des priviléges d'un autre temps et refusant tout changement.

Le problème de cette vision binaire est qu'il existe en réalité de multiples façons de bâtir un régime universel, mettant plus ou moins l'accent sur la justice sociale et la réduction des inégalités.

Même si, en dernière instance, le législateur a la légitimité constitutionnelle pour trancher, il ne peut socialement et même politiquement passer outre les nécessités de la délibération. En matière sociale, elle passe aussi par une pratique qui ne soit pas seulement concertée, mais dont le nom est *négociation*. Dans l'hypothèse où le projet de réforme en cours aboutirait formellement à une échéance rapprochée, il ne faudrait pas croire que les ultimes arbitrages rendus, les derniers amendements adoptés avant le vote du Parlement fixeraient les choses dans l'airain *ad vitam æternam*. D'une part, le processus serait loin d'être achevé en raison du nombre d'ordonnances dont les lois d'habilitation pourraient donner lieu à des saisines nouvelles du juge constitutionnel ; d'autre part, les déclinaisons règlementaires (décrets, arrêtés) donneraient lieu nécessairement à des discussions complémentaires, outre les saisines légales obligatoires d'un certain nombre d'organismes.

Mais surtout, on a vu comment les régimes de retraite nés à la Libération, et notamment le régime général d'assurance vieillesse, ont substantiellement évolué ; comment, pour les salariés, c'est un système à deux étages qui s'est institué entre 1947 et 1972, progressivement développé et généralisé pour les cadres puis les non-cadres ; comment, aux améliorations sensibles obtenues par les salariés dans la décennie 1970 ont succédé des remises en cause à partir de la fin des années 1980, avant même la réforme Balladur de 1993.

Politiquement et socialement, les « fenêtres de tir » pendant lesquelles on peut instituer un système nouveau sont limitées. S'agissant de la sécurité sociale, même si le processus avait été amorcé antérieurement, notamment dans la période 1928-1930, cette « fenêtre » est plus ou moins restée ouverte entre 1945 et 1947. Pour diverses raisons, notamment la Guerre froide mais aussi la réaction des non-salariés non agricoles, les choses se sont sensiblement compliquées alors.

Il n'en reste pas moins que le salariat de 2020 n'est plus celui de 1945 ni même de 1960. Si certaines professions libérales (mais durablement?) peuvent encore prétendre s'organiser dans des régimes de retraite totalement autonomes, on voit bien que l'émettement des statuts du travail (intérim, CDD, CDI, autoentrepreneurs véritables ou faux indépendants ubérisés), la précarité, les alternances activité/chômage (et sans doute demain plus qu'aujourd'hui activité/chômage/formation) ont changé la donne. Pour les salariés, on ne peut davantage raisonner à partir de la situation des « inclus » qui n'ont pas subi de carrières en dents de scie et/ou qui n'ont pas connu une entrée en pointillés sur le marché du travail.

Rien n'est dangereux comme les systèmes instables, au-delà des adaptations contingentes et des conflits circonstanciels. Pour mettre en place un système stable (évolutif mais dont la conception obtient au moins un consensus majoritaire des acteurs), il sera nécessaire que les pouvoirs publics renoncent à imposer ce qui est « le bien » à leurs yeux — ou plutôt qu'ils considèrent comme tel —, en visant à l'efficacité pour viser la longue durée, avec un pilotage partagé socialement acceptable.

## **Les fonctionnaires, toujours une cible**

Cette étude a rappelé ce qu'était le système de carrière dans la Fonction publique et comment il s'était construit, certes, de bric et de broc, et non sans combats à la fois âpres et longs, mais avec des lignes de force qui l'ont structuré du XIXe siècle aux années 2000, sans qu'il cesse de s'adapter, d'évoluer, de se transformer.

Depuis 2003, notamment mais pas seulement par la volonté du législateur, nous avons vu combien les retraites des fonctionnaires s'étaient déjà « banalisées ». Elles ont connu des alignements (durée requise, système de décote/surcote...). Si elles conservent des aspects spécifiques, la disparition, même progressive, du régime spécial finirait de faire voler en éclat le lien consubstantiel entre le statut général des actifs et le Code des pensions qui exista de 1948 à 2003. Mais, du coup, cette perspective fait émerger des difficultés irrésolues que masquait l'importance affichée, dans les carrières, au traitement indiciaire.

Le pas supplémentaire envisagé par le Gouvernement aurait des incidences plus fondamentales. À l'horizon, ce n'est pas seulement une question de baisse vraisemblable, prévisible ou programmée des pensions (selon l'opinion qu'on en a) qui se dessine. Or l'annonce de la réforme des retraites millésimée 2020 — qu'elle se mette ou non finalement en place — aura modifié la perception de ce qui recouvrait de fragiles équilibres. Car, paradoxalement, en détruisant le lien carrières/pensions, on remet sur le projecteur les non-dits, les faux semblants sur la réalité des carrières. À cet égard, les annonces, les analyses et les débats du deuxième semestre 2019 ont durablement mis à mal l'approche tacite de l'ensemble des acteurs de la Fonction publique sur l'articulation de principe — on peut à juste raison parler ici de *pivot* — entre l'ultime rémunération de fin de carrière des fonctionnaires et leur retraite. À supposer même qu'aucune réforme n'intervienne finalement (ou plutôt, dans l'immédiat), il faudra prendre acte de la fin de l'acceptation sociale partagée du sacrifice au moins relatif des débuts ou des milieux de carrière pour concentrer les gains négociés sur la fin de celle-ci.

La construction politique, médiatique et sociale du débat sur la « retraite-privilège » des fonctionnaires a donné lieu à nombre de contrevérités persistantes que cette étude s'est efforcée de déconstruire méthodiquement. Mais elles sont restées persistantes dans le débat public et continuent de peser, même au fond chez les fonctionnaires qui essaient de *tenir* selon la célèbre et ultime formule apocryphe de madame du Barry face à l'échafaud : « Encore un moment, monsieur le Bourreau ». Pour les fonctionnaires, un retrait complet de la réforme Macron-Philippe pourrait n'être qu'une victoire à la Pyrrhus, surtout si une réforme spécifique vient les frapper plus tard en laissant de côté tout volet « compensations » dans un alignement fallacieux, comme je l'ai montré, sur le seul régime général « de base ».

À cet égard, la motion de censure déposée par le groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale le 29 février 2020 pointait bien, en dépit de la larme versée sur les « fonctionnaires modestes » leur situation<sup>565</sup> :

---

[565] Groupe « Les Républicains » (Assemblée nationale), *Motion de censure*, 29/02/2020. Cette motion de censure a été déposée à la suite de l'engagement de responsabilité du Gouvernement (art. 49,3 de la Constitution) sur le projet de loi instituant un régime universel de retraite.

Nous ne pouvons accepter un projet de loi qui repousse l'**extinction indispensable** des régimes spéciaux au-delà de 2045.

Intervenant dans le débat, le député LR Éric Woerth, à la manœuvre lors de la réforme de 2010 comme ministre de l'Action et des Comptes publics, précisait lors du débat sur la motion de censure déposée par son groupe<sup>566</sup> :

Les Républicains sont favorables à la poursuite du cycle de réformes des retraites. Comme vous, monsieur le Premier ministre, nous souhaitons la suppression des régimes spéciaux, l'augmentation du minimum garanti et la convergence entre le public et le privé.

## Des enjeux renouvelés

Que la réforme « aboutisse », et il faudra faire face aux enjeux qu'elle suscite, aussi bien de la part des pouvoirs publics que des organisations syndicales représentant les fonctionnaires. On peut toujours rêver dans ce cas d'une abrogation, mais pendant combien de temps avant qu'elle ne devienne de fait irréversible? D'ailleurs, si la réforme Macron-Philippe ou Macron-Castex est abandonnée en cours de route, on peut craindre que ce Gouvernement ou un suivant — en laissant de côté les « non-non » (non-salariés non agricoles) — ne se contente d'une « harmonisation » brutale visant les seuls tributaires des régimes spéciaux, et tout particulièrement les fonctionnaires<sup>567</sup> en jouant sur une fracturation déjà bien construite entre les travailleurs.

Les discussions conduites autour du projet de système universel de retraite ont mis au jour des inégalités de situation entre fonctionnaires selon l'importance des rémunérations annexes (primes et indemnités) qu'ils perçoivent... ou pas. Ces inégalités sont aujourd'hui masquées par l'effet « pension », mais ce voile est tombé. Pour les agents bénéficiant de régimes indemnitaire, il n'en demeure pas moins qu'ils sont amenés à moins cotiser sur cette part non indiciaire de leur rémunération que des salariés du secteur privé à situation équivalente.

Cette situation de sous-cotisation, assortie d'un plafonnement à 20 % du traitement indiciaire, a été voulue par les pouvoirs publics pour limiter le volume de la part employeur. Bien évidemment, cela a des conséquences sur l'acquisition des droits et, partant, sur le montant de la retraite additionnelle. Qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, même si le projet actuel de système universel est abandonné, la manière d'envisager, même côté syndical, le dipptyque rémunération d'activité/pensions ne peut plus rester ce qu'il fut entre 1853 et 2003, de la naissance de la première loi sur les pensions civiles à la réforme Raffarin-Fillon.

Certains peuvent évidemment considérer qu'il faut totalement *banaliser* la Fonction publique. Mais *quid* alors du sens de la continuité du service public, du souci de neutralité et, au bout du bout, de l'exemplarité nécessaire dans le traitement des situations dont devraient témoigner l'État comme les collectivités publiques ? Les pouvoirs publics ne règleront pas durablement pas les questions de Fonction publique par des coups de force en précipitant ses

---

[566] Assemblée nationale, *Compte rendu des débats. Deuxième séance du mardi 3 mars 2020*, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2019-2020/20200178.asp>. L'intervention d'Éric Woerth figure au JORF correspondant (4/3/2020), p. 2320.

[567] C'est pourquoi cette étude visait aussi à reprendre un certain nombre d'éléments critiques sur le caractère biaisé des comparaisons public-privé. Ces éléments d'argumentation pourraient peut-être resservir.

agents publics dans un inconnu inquiétant et obscur à la fois où toutes les règles du jeu, ou du moins les règles essentielles, régressent jusqu'à l'arbitraire comme y a conduit la réforme Darmanin-Dussopt en matière de mobilité et de contrôle de gestion des carrières<sup>568</sup>.

On remarquera avec raison que se développe dans la Fonction publique, pas seulement depuis 2017, un modèle managérial plus soucieux de maîtrise comptable et de *reporting* que de gestion des politiques publiques à long terme et que traduisent des confusions multiples entre sphère publique et sphère privée<sup>569</sup>. Mais on ne trouvera pas davantage de réponse efficace en gardant l'œil rivé dans le rétroviseur, comme si tout ce qui pouvait arriver devait nécessairement relever d'un déclin annoncé. Dans la recherche des modes d'intervention les plus efficaces, la négociation, sans être un mode exclusif, doit tenir toute sa place dans le répertoire d'action syndical.

Encore faut-il être capable de ne pas se contenter de dénonciations, même en utilisant *néolibéralisme* à toutes les sauces. L'enjeu est de retrouver le pouvoir d'imaginer. Non pas au sens de rêver, mais dans celui d'inventer, de concevoir et d'offrir des représentations renouvelées de ce qui, dans un univers changeant, doit continuer à fonder la logique et les valeurs de service public. Il y a sans doute plusieurs voies de recherche que doivent ou peuvent explorer les syndicats de la Fonction publique, intellectuels organiques selon la formule célèbre de Gramsci.

C'est tout l'enjeu pour les organisations syndicales, toute leur responsabilité aussi — du moins celles qui sont prêtes à penser l'avenir de la Fonction publique et de ses agents — de la réinvention d'une Fonction publique de carrière rémunérant plus justement ses actifs en leur garantissant, dans un système appelé *nolens volens* à évoluer, une non moins juste pension. C'est sur ce point que cette étude atteint sa limite majeure : si le passé permet rétrospectivement d'éclairer les cheminements qui ont pu conduire à l'état présent (sans préjuger même des limites de toute reconstruction *a posteriori*), on tomberait dans un regrettable travers télologique en prétendant définir de quoi l'avenir peut-être fait et plus encore comment on pourrait ou devrait y arriver.

S'il faut tirer une « leçon » de ce travail, c'est que la Fonction publique est une construction sociale inscrite dans un ensemble social complexe et multiforme, avec ses déterminations multiformes et souvent contradictoires, mais aussi toutes les contingences dont on aura pu mesurer l'importance. S'il peut avoir construit son propre *point de vue*, l'observateur ne saurait s'ériger en prescripteur. Tout au plus peut-il souhaiter que, parmi les futurs possibles pour les fonctionnaires, l'avenir ne s'écrive pas sans eux et moins encore contre eux.

**Luc Bentz**  
Sarcelles, le 31 octobre 2020

---

[568] Je renvoie à nouveau à mon billet de blog « Fonction publique: quand un point de détail révèle toute la logique d'une "réforme" ».

[569] Voir par exemple : Laurent Mauduit, *La caste*, La Découverte, 2018, 201 p.



# Annexes

<b>Glossaire (sigles et acronymes).....</b>	<b>176</b>
<b>Repères chronologiques.....</b>	<b>180</b>
<b>Approche des organisations historiquement liées à la CGT.....</b>	<b>183</b>
<b>Notices biographiques des syndicalistes.....</b>	<b>188</b>
<b>Objectifs du système de retraite : l'article L111-2-1 du Code de la sécurité sociale.....</b>	<b>189</b>
<b>Régimes spéciaux des entreprises publiques à statut.....</b>	<b>190</b>
<b>Caisses de sécurité sociale : des conseils d'administration très encadrés.....</b>	<b>191</b>
<b>Hiérarchie des normes et sécurité sociale.....</b>	<b>194</b>

# Glossaire (sigles et acronymes)

<b>ACOSS</b>	Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Elle a été instituée en 1967 (ordonnances Jeanneney). C'est le « trésorier » des caisses de sécurité sociale qui a une autorité renforcée, depuis 1994 et surtout 1996 (ordonnances Juppé) sur les unions de recouvrement (URSSAF) qu'elle dirige et contrôle.
<b>AGIRC</b>	association générale des institutions de retraite des cadres, créé par accord interprofessionnel en 1947. <i>Voir aussi Arrco-Agirc.</i>
<b>ARRCO</b>	association des régimes de retraite complémentaire [des non-cadres] constituée sous cette appellation en 1961.
<b>ARRCO-AGIRC</b>	appellation du régime unifié de retraite complémentaire des salariés (effet au 1/1/2019). <i>Voir Agirc et Arrco.</i>
<b>ANPE</b>	Agence nationale pour l'emploi, établissement public administratif créé en 1967, fondu en 2008 dans Pôle emploi. L'ANPE avait vocation à mettre en relation les employeurs « offreurs d'emploi» et les salariés privés d'emploi.
<b>ASSEDIC</b>	Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce. <i>Voir UNEDIC</i>
<b>ASPA</b>	Allocation de solidarité avec les personnes âgées, créée en 2004 en remplacement du « minimum vieillesse »). Contrairement au minimum contributif ou au minimum garanti, il s'agit d'une prestation d'action sociale et non d'un plancher de retraite pour les salariés justifiant d'une carrière complète.
<b>AVTS</b>	Allocation vieillesse des travailleurs salariés destinée aux anciens salariés ne disposant pas de ressources minimales propres. Créé en 1941 par un acte du Gouvernement de Vichy, les projets élaborés sous le Front populaire n'étant pas arrivés à leur terme, elle est devenue le « minimum vieillesse » en 1956, puis, en 2004, l'ASPA en fusionnant avec d'autres prestations comme l'« allocation vieillesse des travailleurs non salariés ». <i>Voir ASPA.</i>
<b>CAS Pensions</b>	Compte d'affectation spéciales « Pensions », relatif aux pensions civiles et militaires de l'État, mentionné par la loi organique relative aux lois de finances du 1 <sup>er</sup> août 2001 (art. 21).
<b>CFDT</b>	Confédération française démocratique du travail, constituée par changement de dénomination de la CFTC en 1964.
<b>CFE-CGC</b>	Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres, créée en 1945 sous l'appellation de CGC.
<b>CFTC</b>	Confédération française des travailleurs chrétiens, créée en 1919. En 1964, sa majorité a fait le choix de déconfessionnaliser cette organisation qui a alors pris le nom de CFDT. La minorité a fait le choix de « continuer » la CFTC.
<b>CGT</b>	Confédération générale du travail. Créée en 1895, avec une forte influence des anarcho-syndicalistes jusqu'à la Première Guerre mondiale, la CGT a connu une histoire complexe et mouvementée, marquée par plusieurs scissions (1921, avec la création de la CGT « unitaire » ou CGTU par des éléments révolutionnaires), une réunification CGT-CGTU en 1935 (les réformistes sont majoritaires), l'exclusion des militants communistes refusant de dénoncer le pacte germano-soviétique en 1939, la dissolution par le régime de Vichy en 1940,

		une réunification dans la clandestinité en 1943 (accords du Perreux), la conquête de la direction par la fraction communiste après la Libération et la scission de Force ouvrière en 1947-1948 (voir <i>FEN</i> ).
<b>CGT-FO</b>		Confédération générale du travail-Force ouvrière, scission de la CGT intervenue en 1948. « FO » en est aujourd’hui l’appellation la plus courante.
<b>CAF</b>		Caisse(s) d’allocations familiales dont la tête de réseau est la CNAF (Caisse nationale d’allocations familiales).
<b>CNAF</b>		Caisse nationale d’allocations familiales, l’une des trois branches du régime général de sécurité sociale avec l’assurance maladie et l’assurance vieillesse.
<b>CNAV</b>		Caisse nationale d’assurance vieillesse. Elle assure depuis la Libération la retraite de base (assurance vieillesse) des travailleurs salariés non agricoles, mais joue également un rôle de coordination.
<b>CNRACL</b>		Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales, officiellement créée en 1947. est un régime unifiant, « aligné » sur celui des fonctionnaires de l’État et reposant sur une réglementation d’État (décret de 1947). L’affiliation a été généralisée aux agents stagiaires et titulaires des collectivités ou des établissements publics hospitaliers en 1952. Son nom découle du fait que les hôpitaux dépendaient des communes ou d’intercommunalités (ou de structures spécifiques dans de grandes villes comme l’Assistance publique-Hôpitaux de Paris ou les Hospices de Lyon). Les agents titulaires des collectivités ou établissements hospitaliers publics relèvent du statut général des fonctionnaires depuis 1983 (loi Le Pors qui distingue les trois versants État, territorial, hospitalier). Comme le Code des pensions civiles et militaires pour l’État, le régime de la CNRACL ne couvre que les seuls fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers, mais non les contractuels.
<b>CNRV</b>		Caisse nationale de retraites pour la vieillesse. Crée en 1850 sous l’appellation de « Caisse nationale de retraites », réformée par une loi de 1886, elle constituait un régime volontaire pour les salariés jusqu’à la mise en place des assurances sociales en 1928-1930. Elle était gérée par la Caisse des dépôts.
<b>COR</b>		Conseil d’orientation des retraites. Crée en 2000 et placé auprès du Premier ministre, le COR est chargé d’analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français. Administrations, parlementaires et partenaires sociaux y sont représentés.
<b>CSS</b>		Code de la sécurité sociale.
<b>DGAFFP</b>		Direction générale de l’Administration et de la Fonction publique. Crée en 1945 sous l’appellation de Direction de la Fonction publique, rattachée aux services du Premier ministre.
<b>DREES</b>		Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (ministère des Solidarités et de la Santé).
<b>ENA</b>		École nationale d’administration créée en 1945 pour assurer la formation des hauts fonctionnaires.
<b>FEN</b>		Fédération de l’Éducation nationale depuis 1946. Crée sous l’appellation de Fédération générale de l’Enseignement (FGE) en 1928. Affiliée à la CGT de 1928 à 1948. Connaît une scission en 1992 (création de la FSU). Participe à la

	création de l'Union nationale des syndicats autonomes en 1993. Prend l'appellation d'UNSA Éducation en 2000.
<b>FDF, FGF</b>	Fédération des fonctionnaires (1909, puis Fédération générale des fonctionnaires (1929), créée en 1919 par transformation de la « Fédération nationale des associations professionnelles de l'État, des départements et des communes », fondée en 1909 par Charles Laurent ( <a href="#">notice Maitron</a> ). La FGF s'est définitivement affiliée à la CGT en 1927. En 1946, elle se transformait en Union générale des Fédérations de fonctionnaires de la CGT (voir <i>UGFF</i> ), au moment où Charles Laurent en quittait la direction.
<b>FO</b>	Force ouvrière. <i>Voir CGT-FO</i> .
<b>FPE</b>	Fonction publique de l'État.
<b>FPH</b>	Fonction publique hospitalière.
<b>FPT</b>	Fonction publique territoriale
<b>GPRF</b>	Gouvernement provisoire de la République française, nom pris par le Comité français de Libération nationale le 3 juin 1944, en place sous les Constituantes de 1945 et 1946 jusqu'à l'élection de la première Assemblée nationale constituante de la IVe République (novembre 1946) et présidé par le général de Gaulle de sa création à janvier 1946.
<b>IGRANTE</b>	Institution de retraite complémentaire des non-cadres non titulaires du secteur public (État, collectivités, hopitaux), créé en 1960 et fondu dans l'Ircantec en 1971 (voir <i>Ircantec</i> ).
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques.
<b>IPACTE</b>	Institution de retraite complémentaire des cadres non titulaires du secteur public (État, collectivités, hopitaux), créé en 1949 et fondu dans l'Ircantec en 1971 (voir <i>Ircantec</i> ).
<b>IRA</b>	Instituts régionaux d'administration, créés en 1966 pour assurer la formation de certains cadres administratifs de catégorie A « type » (attachés).
<b>IRCANTEC</b>	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales, résultant, en 1971, de la fusion de l'Igrante et de l'Ipacte. Régime d'affiliation obligatoire en retraite complémentaire pour les agents non titulaires sous contrat de droit public des trois versants de la Fonction publique (État, territoriale, hospitalière). Il fonctionne de manière analogue au régime unifié Arrco-Agirc.
<b>JO / JORF</b>	<i>Journal officiel de la République française</i> (sauf mention contraire, il s'agit de l'édition « lois et décrets »).
<b>LFSS</b>	Loi(s) de financement de la sécurité sociale
<b>LOLF</b>	Loi organique relative aux lois de finances.
<b>MGEN</b>	Mutuelle générale de l'Éducation nationale, créée en 1946 sur l'initiative du SNI.
<b>MRP</b>	Mouvement républicain populaire. Parti politique d'inspiration démocrate chrétienne créé à la Libération. Premier parti lors des élections à la deuxième Constituante en 1946, son influence a décliné en même temps qu'il se déportait sur la droite.

<b>MSA</b>	Mutualité sociale agricole. Elle gère notamment les prestations de base pour les exploitants, les employeurs et les salariés agricoles (maladie, retraite de base, prestations familiales, accidents du travail-maladies professionnelles).
<b>OCDE/OECE</b>	Organisation de Coopération et de Développement économique (organisation intergouvernementale) constituée en 1962 par transformation de l'Organisation européenne de coopération économique instituée en 1948 dans le cadre du plan Marshall.
<b>RAFP</b>	Régime additionnel de la Fonction publique institué comme compensation lors de la réforme des retraites des fonctionnaires de 2003 (Raffarin). Contrairement aux retraites complémentaires, il n'est assis que sur les rémunérations annexes dans la limite de 20 % du traitement brut.
<b>RGPP</b>	Revue ou Révision générale des politiques publiques. Dispositif mis en place entre 2007 et 2012 dans le cadre d'une politique de « modernisation de l'État ». Est devenue la « Modernisation de l'action publique » (MAP) en 2012. (La mesure la plus symptomatique a été l'annonce du non-remplement d'un départ en retraite sur deux, mais l'approche était celle d'une logique « managériale » de l'action publique, notamment celle de l'État.)
<b>SNI</b>	Syndicat national des instituteurs, créé en 1920 par transformation de la Fédération des amicales d'instituteurs. Il est le plus important de la FGE-CGT (1928-1945), devenue ensuite la FEN (FEN-CGT jusqu'en 1948, puis FEN « autonome »). Prend l'appellation de Syndicat national des instituteurs et professeurs d'enseignement général de collège (SNI-PEGC) en 1976. En 1992, se transforme en Syndicat des enseignants (actuel SE-UNSA).
<b>UFSE</b>	Voir <i>UGFF</i> .
<b>UGFF</b>	Union générale des fédérations de fonctionnaires de la CGT (jusqu'en 1946, <i>Fédération générale des fonctionnaires CGT</i> ). Entre 1944 et 1948, elle regroupait les courants de pensée qui, après la scission confédérale, se sépareraient entre la CGT, Force ouvrière et la FEN « autonome ». En 2017, elle est devenue l'UFSE (Union fédérale des syndicats de l'État) qui regroupe les fédérations de la Fonction publique de l'État de la CGT. <i>Voir aussi « FDF puis FGF ».</i>
<b>UIMM</b>	Union des industries métallurgiques et minières (organisation patronale).
<b>UNEDIC</b>	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce. Elle fédérait les 30 ASSEDIC en régions. Chargée de la collecte des cotisations et le versement des prestations d'assurance chômage. L'UNEDIC a disparu en 2008 à la création de Pôle emploi. <i>Voir aussi ASSEDIC, ANPE.</i>
<b>UNIRS</b>	Union nationale des institutions de retraite des salariés, créée en 1947 pour fédérer les institutions de retraite complémentaire des non-cadres. Voir <i>Arrco</i> .
<b>UNSA</b>	Union nationale des syndicats autonomes, fondée en 1993 par cinq organisations « autonomes ». Il s'agissait de la FEN (actuelle UNSA Éducation), de la Fédération générale autonome des fonctionnaires (dont la plupart des fédérations ont directement adhéré à l'UNSA), de la Fédération autonome des transports (actuelle UNSA Transports, présente notamment à la RATP), de la Fédération maîtrise et cadres de la SNCF (actuelle UNSA Cheminots) et de la Fédération générale des syndicats d'organismes agricoles (actuelle UNSA2A). Présente dans la Fonction publique et les transports, l'UNSA s'est depuis développée au niveau interprofessionnel.

# Repères chronologiques

## 4.2.2.1. Période antérieure à la Libération

- 1850** Loi du 18 juin créant la « Caisse nationale des retraites pour la vieillesse » (CNRV).
- 1853** Loi du 9 juin sur les pensions civiles (fonctionnaires de l'État, instituteurs communaux) [premier Code des pensions].
- 1886** Loi du 20 juillet réorganisant la CNRV.
- 1894** Loi du 29 juin créant la retraite des ouvriers mineurs.
- 1898** Loi du 9 avril sur les accidents du travail (première prise en charge automatique d'un risque social sur une base qui n'est ni la responsabilité civile ni la prévoyance).
- 1909** Loi du 20 juillet créant les retraites des cheminots (six grands réseaux).
- 1905** Loi du 14 juillet sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.
- 1910** Loi du 5 avril sur les retraites ouvrières et paysannes (ROP).
- 1919** Loi du 31 mars sur les retraites des ouvriers de l'État
- 1919** Loi du 31 mars sur les pensions militaires aux infirmes, veuves, orphelins et descendants (loi Lugol).
- 1920** Loi du 9 mars créant des retraites proportionnelles d'invalidité pour les ouvriers mineurs.
- 1922** Loi du 22 juillet sur les retraites des cheminots des réseaux secondaires ou d'intérêt local.
- 1924** Loi du 14 avril sur les pensions civiles et les pensions militaires (Code des pensions de 1924).
- Loi du 14 avril modifiant la loi du 31 mars 1919 sur les retraites des ouvriers des établissements de l'État.
- 1928** Loi du 21 mars modifiant les retraites des employés des établissements de l'État.
- Loi du 31 mars sur les retraites des cheminots des réseaux secondaires ou d'intérêt local (alignement sur les grands réseaux).
- Loi du 5 avril sur les assurances sociales (*sera modifiée en 1930*).
- 1930** Articles 111 et 112 de la loi de finances du 16 avril 1930 pour l'exercice 1930-1931 [péréquation des pensions des fonctionnaires sous réserve d'économie].
- Loi du 30 avril modifiant la loi de 1928 sur les assurances sociales.
- 1934** Décrets-lois du 4 avril (modifications du régime des pensions civiles et militaires de 1924 et prélèvement sur les pensions ; règles sur les cumuls).
- 1936** Loi de finances du 31 décembre (art. 62 et suiv.) rétablissant la loi de 1924, abrogeant les décrets-loi et décidant une péréquation des pensions sur la base des traitements de 1930.

#### **4.2.2.2. De la Libération à 1958**

- 1945** Ordonnance du 17 mai relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics
- Ordonnances Parodi (GPRF) des 4 et 19 octobre instituant la sécurité sociale et fixant les régimes de sécurité sociale.
- 1946** Décret Croizat du 8 juin (mise en place de la sécurité sociale).
- Loi du 19 octobre relative au statut général des fonctionnaires» (« statut Thorez », premier statut général « républicain »).
- 1947** Convention collective nationale du 14 mars créant la retraite complémentaire des cadres (Agirc)
- Décret du 19 septembre créant la « Caisse nationale de retraite » des agents des départements, des communes et de leurs établissements publics (appellation actuelle : CNRACL).
- 1948** Décret du 2 avril 1948 (régime de la CNRACL : alignement sur le Code des pensions de 1924).
- Décret du 10 juillet portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites (grille indiciaire de la Fonction publique).
- Loi du 20 septembre (Code des pensions civiles et militaires de 1948).
- 1949** Décret du 5 octobre 1949 (alignement du régime CNRACL sur le Code des pensions de 1948).
- 1952** Loi du 28 avril portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux » (rend obligatoire l'affiliation à la CNRACL).
- 1953** Arrêté ministériel agréant le régime Ircacim (retraite complémentaire des « chefs d'ateliers, contremaîtres et assimilés des industries des métaux »), créé par l'UIMM.
- 1955** Décret du 20 mai portant statut général du personnel des établissements d'hospitalisation, de soins ou de cure publics (rend obligatoire l'affiliation à la CNRACL).
- 1957** Accord national du 15 mai créant l'UNIRS, première tentative de fédérer les institutions de retraite complémentaire des non-cadres.

#### **4.2.2.3. De 1958 à nos jours**

- 1959** Ordonnance du 4 février relative au statut général des fonctionnaires (de l'État)
- 1961** Accord national interprofessionnel du 8 décembre créant l'Arrco.
- 1967** Ordonnances Jeanneney du 21 août organisant la séparation des branches de la sécurité sociale (création de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés).
- 1964** Loi du 29 décembre adoptant la partie législative du nouveau Code des pensions civiles et militaires de retraite » [Code toujours en vigueur dont les dispositions ont évolué, notamment avec une rupture en 2003]

- 1971** Loi « Boulin » du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles.
- 1972** Loi Edgar Faure du 29 décembre portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.
- 1983** Loi Le Pors du 13 juillet constituant titre Ier du statut général des fonctionnaires, élargi aux agents territoriaux et hospitaliers (dispositions communes : droits et obligations).
- 1984** Loi Le Pors du 11 janvier (titre II du statut général des fonctionnaires : Fonction publique de l'État).
- Loi Le Pors du 26 janvier (titre III du statut général des fonctionnaires : Fonction publique territoriale).
- 1986** Loi 86-33 du 9 janvier (titre IV du statut général des fonctionnaires : Fonction publique hospitalière).
- 1987** Plan Seguin du 29 mai (réduction du déficit de la sécurité sociale) : modification des règles de revalorisation des salaires portés au compte (assurance vieillesse).
- Loi Galland du 13 juillet modifiant la loi du 31 janvier 1984 (Fonction publique territoriale).
- 1993** Loi du 22/07/1993 (réforme Balladur de l'assurance vieillesse).
- 2003** Loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (réforme Raffarin-Fillon).
- 2010** Loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites (réforme Fillon-Woerth).
- 2014** Loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites (loi Touraine-Sapin).
- 2019** Loi du 6 août 2019 de transformation de la Fonction publique (loi Darmanin).
- 2020** Dépôt d'un projet de loi instituant un régime universel de retraites

# Approche des organisations historiquement liées à la CGT

Le fait syndical a précédé le droit (1946), malgré des périodes d'interdiction et de répression, avec parfois des périodes de tolérance, notamment après la Première Guerre mondiale, mais sans exclure de retours en arrière jusqu'à la reconnaissance du droit syndical en 1946 (statut général « Thorez »)<sup>570</sup>.

Concernant les organisations autres que la CGT, n'exista longtemps que la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)<sup>571</sup> qui, en 1964 se déconfessionnalisa en prenant l'appellation de Confédération française démocratique du travail (CFDT, la minorité poursuivant une CFTC longtemps appelée « maintenue »). Dans la période 1989-1995, la CFDT fut affectée par des départs (Sud-PTT et autres syndicats de Solidaires). Mais, d'une certaine manière, ces filiations sont plus simples à établir.

Concernant la CGT « historique », elle est à l'origine, directement ou indirectement, d'organisations liées à la CGT actuelle, mais aussi, depuis 1948, à Force ouvrière, à la FEN, à des organisations autonomes et, après la scission de la FEN, à la FSU, l'ex-FEN ayant retrouvé d'autres composantes autonomes (parfois elles-mêmes issues de la CGT de 1948) au sein de l'UNSA. Le syndicalisme des instituteurs et, plus largement, la FEN seront ici évoqués, puisqu'ils illustrent le jeu originel et parfois particulièrement complexe entre amicalisme et syndicalisme qui, dans la Fonction publique, a fait l'objet d'une assez longue transition (décennie 1919-1929), comme dans les suites d'une complexe histoire syndicale, sachant que les personnels d'éducation ont représenté une forte proportion de la FDG/FGF d'avant-guerre et que, jusqu'à la scission de 1992, la FEN était la première organisation de la Fonction publique de l'État.

## Les balbutiements (1899-1914)

<b>1884</b>	Loi Waldeck-Rousseau sur les syndicats de salariés.
<b>1887</b>	Circulaire Eugène Spuller <sup>572</sup> excluant les instituteurs (et par extension les fonctionnaires) du droit syndical qui servira de référence jusqu'à la Première Guerre mondiale.
<b>1885</b>	Création de la CGT (congrès de Limoges)
<b>1899</b>	Création du Syndicat CGT des ouvriers des PTT <sup>573</sup> .
<b>1901</b>	Loi sur les associations ; création d'associations professionnelles de fonctionnaires.

---

[570] On s'appuie notamment, pour la période antérieure à 1914, sur Jeanne Siwek-Pouydesseau (*Les syndicats des Fonctions publiques au XXe siècle*) et René Bidouze (*Les Fonctionnaires, sujets ou citoyens ?*).

[571] C'est dans ce cadre que fut créé, en 1937, le Syndicat général de l'Éducation nationale (SGEN) dont les dirigeants furent des acteurs importants du groupe Reconstruction, à l'origine de la déconfessionnalisation de la CFTC en 1964.

[572] Ministre de l'Instruction publique. Voir sa notice sur fr.Wikipedia : URL : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Eug%C3%A8ne\\_Spuller](https://fr.wikipedia.org/wiki/Eug%C3%A8ne_Spuller) et [l'article](#) que lui consacre le Dictionnaire de pédagogie de Ferdinand Buisson. Les agents des collectivités ont été considérés également comme agents publics, privés de ce fait du droit syndical et du droit de grève depuis l'arrêt Cadot (Conseil d'État, 13/12/1889) qu'évoque Pierre-Eric Verrier, « Naissance du statut général de la Fonction publique territoriale », p. 74.

[573] Ce sont les ouvriers qui installaient ou entretenaient les lignes télégraphiques

- 1902** Création de l'Union fédérative des travailleurs de l'État, affiliée à la CGT<sup>574</sup>.
- 1903** Création de la Fédération CGT des travailleurs municipaux.
- 1905**
- Crédit de la Fédération générale des associations professionnelles des employés civils de l'État
  - Crédit de la Fédération nationale des syndicats d'instituteurs (FNSI, illégale) qui s'affilie à la CGT de Léon Jouhaux (alors proche du courant anarcho-syndicaliste), mais reste très largement minoritaire<sup>575</sup>.
- 1906** La direction de la Fédération nationale des amicales d'instituteurs est assurée par les syndicalistes Louis Roussel et Émile Glay<sup>576</sup>.
- 1907** Révocations de fonctionnaires demandant la reconnaissance du droit syndical (dont Marius Nègre, secrétaire de la Fédération des syndicats d'instituteurs).
- 1909**
- Grèves dans les PTT suivies d'une répression marquée notamment par de nombreuses révocations.
  - Crédit de la Fédération nationale des fonctionnaires (FNF, future FGF), de nature associative, le 4 avril 1909. Elle est animée par Charles Laurent qui la dirigera jusqu'en 1946. Elle est alors autonome (non confédérée).
  - Léon Jouhaux, secrétaire général de la CGT (venant de l'anarcho-syndicalisme, il évolue vers le syndicalisme réformiste entre 1909 et 1914<sup>577</sup>).
- 1914** La CGT, par la voix de Léon Jouhaux, se rallie à l'*« Union sacrée »*, attitude que les minoritaires reprocheront à la majorité, notamment après la révolution russe de 1917

## De la Première Guerre mondiale à la Libération

- 1919**
- La Chambre des députés vote le principe du droit syndical pour les fonctionnaires, mais le dossier reste bloqué<sup>578</sup>.
  - Les associations adhérentes à la Fédération des fonctionnaires sont invitées à se transformer en syndicats (congrès de juillet).
  - Déjà affiliée à la CGT, la FNSI se transforme en FMEL (Fédération des membres de l'enseignement laïque, ouverte à toutes les catégories)<sup>579</sup>.

---

[574] Elle regroupait les employés civils des établissements militaires, les ouvriers de la Marine, des poudreries et raffineries, des manufactures d'allumettes, des monnaies et médailles et les agents de service des lycées (J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 53).

[575] Voir Guy Brucy, *Histoire de la FEN*, p. 40-41.

[576] Partisans de la reconnaissance du droit syndical et syndiqués eux-mêmes (ils comptaient parmi les signataires du « Manifeste des instituteurs syndicalistes » de 1905), ils considéraient qu'il ne fallait pas se couper de la grande masse de leurs collègues. Ils furent à l'origine de sa transformation en Syndicat national des instituteurs en 1920 et en furent les deux principaux dirigeants jusqu'en 1930. Pour plus de détails, voir Guy Putfin, « De l'amicalisme au syndicalisme : la création de la Fédération générale de l'Enseignement dans la CGT (1919-1929) » ou Guy Brucy, *Histoire de la FEN. En 1909, la Fédération des amicales d'instituteurs (96 000 membres) représentait 42 % des quelque 227 000 membres des organisations représentées au Comité d'études sur le projet de Fédération des associations de fonctionnaires* (J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 57).

[577] Voir sa notice dans le Maitron : <http://maiton-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article24800>.

[578] La position de la Chambre des députés, réaffirmée, conduit plus ou moins à une reconnaissance *de facto* pour les syndicats existants (Jeanne Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 64-65).

[579] La FMEL (puis la FUE) a des syndicats départementaux, pas des syndicats nationaux de catégorie. Sur l'histoire de ce courant syndical (de la FNSI à la FUE), voir L. Le Bars, *La Fédération unitaire de l'enseignement : (1919-1935) : aux origines du syndicalisme enseignant*. Il y eut des cas, y compris célèbres, de double affiliation, jusqu'au début des années 1930, mais aussi des évolutions (des militants de la « Ligue syndicaliste », courant de

- 1920** — La Fédération des fonctionnaires affirme son caractère syndical en adhérant à la CGT, mais continue à admettre des organisations qui ne peuvent encore adhérer à la CGT.
- La Fédération des amicales d'instituteurs se transforme en Syndicat national des instituteurs (SNI) à son congrès de juillet et demande son adhésion à la CGT qui reste bloquée du fait de l'admission préalable de la FNSI-FMEL.<sup>580</sup>.
- 1922** — Scission à la CGT<sup>581</sup> : la minorité syndicaliste-révolutionnaire (notamment les militants qui soutiennent la révolution russe) fonde la CGTU (Confédération générale du travail unitaire).
- La FMEL devient la Fédération unitaire de l'enseignement (FUE-CGTU). *Sa direction syndicaliste-révolutionnaire, opposée à la mainmise du Parti communiste sur la CGTU, dominera une minorité communisante... et sera minoritaire dans la Confédération.*
- Confrontée à la scission confédérale, la Fédération des fonctionnaires repasse à l'autonomie.
- En août 1922, le SNI confirme son adhésion à la CGT<sup>582</sup>, et la maintient à la Fédération (autonome) des fonctionnaires.
- 1924** Le Gouvernement du Cartel des Gauches (Édouard Herriot) admet *de facto* le droit syndical dans la Fonction publique, faute de pouvoir le faire accepter par le Sénat.
- 1927** La Fédération des fonctionnaires est réadmise sur sa demande au sein de la CGT.
- 1928** Création de la Fédération générale de l'enseignement (FGE-CGT), dont le SNI reste le principal syndicat. (*En 1946, elle devient la FEN [Fédération de l'Éducation nationale].*)
- 1935** — Réunification confédérale CGT-CGTU au sein de la CGT dominée par les ex-confédérés de Léon Jouhaux.
- Dans ce cadre, la fusion FGE-FUE s'effectue par fusion dans les syndicats de la FGE, avec les trois sensibilités qu'on retrouvera après la Seconde Guerre mondiale dans la FEN et ses syndicats enseignants<sup>583</sup>.
- 1939** À la suite du pacte germano-soviétique, les communistes sont exclus des instances dirigeantes de la CGT.

la FUE, comme Jean Cornec ou Joseph Rollo, rejoignirent le « Syndicat national » dans cette période.

[580] Le choix d'un syndicat national résulte de poursuites visant à la dissolution de syndicats départementaux. On parlait du « SN » (Syndicat national) avant guerre, du SNI, depuis. C'est de lui que procède l'actuel Syndicat des enseignants de l'UNSA (SE-UNSA).

[581] Le point de départ est un congrès des minoritaires de la CGT en décembre 1921. L'officialisation de la création de la CGTU date du début 1922.

[582] L'accès du SNI à la CGT de Léon Jouhaux est possible après le départ de la FMEL vers la CGTU. Toutefois, l'obligation pour tous les adhérents de prendre la carte confédérale ne sera votée qu'en 1925 (Guy Brucy, *op. cit.*, p. 46).

[583] Ces trois grandes tendances seront les seules jusqu'au lendemain de 1968 : les « majoritaires » d'avant-guerre deviendront les « autonomes » de 1948 (puis les UID dans les années 1970) ; la tendance considérée comme « proche du PCF » a été qualifiée de « cégétistes » (partisans de l'adhésion à la CGT) en 1948, puis ex-cégétistes en 1954, puis Unité-Action dans les années 1970 (le lien partisan s'étant rompu de fait à partir des années 1970-1980) ; les Amis de l'École émancipée (la revue créée en 1910 qui a poursuivi son existence après la réunification de 1935) étant devenus l'École émancipée ou « EE ».

- 1940** Le régime de Vichy dissout les syndicats de fonctionnaires.
- 1941** « Statut des fonctionnaires » promulgué par le Gouvernement de Vichy prohibant le droit syndical et n'admettant que des associations professionnelles strictement encadrées par l'État<sup>584</sup>.
- 1943** Dans le cadre du syndicalisme clandestin lié à la Résistance, « Accords du Perreux » sur la réunification syndicale (limité à l'ancienne CGT, par suite du refus de la CFTC de renoncer à son autonomie).

## Depuis la Libération

- 1945**
- Le courant communiste devient majoritaire à la CGT, ce qui va générer des tensions sur fond de guerre froide (il y a alors un double secrétariat général Frachon-Jouhaux, mais la position de Benoît Frachon, également membre du Bureau politique du PC, va devenir rapidement prédominante).
  - La Fédération générale de l'enseignement CGT devient la FEN
- 1946**
- La Fédération générale des fonctionnaires CGT devient l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF-CGT)<sup>585</sup>. Alain Le Léap (non communiste mais qui se rapproche de ce courant) en devient secrétaire général.
  - Les ex-confédérés (tendance Jouhaux) s'organisent au sein des amis de la revue *Force ouvrière*.
- 1947-1948**
- Scission au sein de la CGT : constitution de la CGT-Force ouvrière.
  - De l'ancienne FGF-UGFF résultent trois blocs : l'UGFF réduite aux syndicats restés ou nouvellement constitués dans la CGT ; Force ouvrière, avec les syndicats ou les groupes militants constituant de nouveaux syndicats FO ; les fédérations et syndicats passés à l'autonomie (comme la FEN).
  - La FEN, après référendum dans ses principaux syndicats, passe à l'autonomie « provisoire » (dans l'attente d'une réunification confédérale) en admettant l'affiliation confédérale « à titre personnel ». Le fonctionnement interne est défini par la motion Bonissel-Valière contre l'avis de ceux qu'on va nommer les « cégétistes »)<sup>586</sup>.
- 1957**
- Tentative de réunification confédérale (CGT/CGT-FO) proposée par le SNI et la FEN<sup>587</sup> (échec).

[584] Ce statut est réputé « non advenu » par l'ordonnance « sur le rétablissement de la légalité républicaine » du 9 août 1944. Voir à son propos : M.-O. Baruch, *Servir l'État français: l'administration en France de 1940 à 1944*.

[585] Ce choix résulte d'un compromis, l'existence de la FGF même étant contestée par certaines fédérations qui se prononçaient pour un cartel plus souple. Voir plus bas, p.

[586] On se reportera sur ce point à Guy Brucy, *op. cit.*, p. 111-145. Le Syndicat national des instituteurs d'abord, la FEN ensuite (et la plupart de ses syndicats), choisirent le passage à l'autonomie pour préserver l'unité syndicale organique. Un accord entre la majorité « autonome » et l'École émancipée (contre les cégétistes) arrêta le cadre de fonctionnement (motion « Bonissel-Valière » du SNI, qui a servi de modèle dans la FEN) : représentation proportionnelle des courants de pensée dans les organismes délibératifs, exécutifs « homogènes ». L'admission de l'adhésion individuelle confédérale excluait des syndicats de métier concurrents des syndicaux de la FEN. Cette situation de double affiliation prit fin en pratique en novembre 1954, quand le Bureau politique du PCF « invita » les instituteurs communistes (contre l'avis de la FEN CGT) à concentrer toute leur activité syndicale au sein du SNI... ce qui s'étendit *ipso facto* aux militants des autres syndicats restés dans la FEN. (Sur la double affiliation, voir G. Brucy, *ibid.*, p. 142-146 et 184-188).

[587] Appel « Pour un mouvement syndical uni et démocratique » ou PUMSUD. Lancé avec des syndicalistes confédérés (Pastre, CGT ; Lapeyre, FO) et des syndicalistes autonomes (dont des organisations qu'on retrouvera

- 1983** Départ de la FEN vers FO de militants issus essentiellement du courant EE-FUO (proche des trotskistes lambertistes). FO émerge alors dans l'enseignement.
- 1992** Scission de la FEN et création de la FSU.
- 1993** Création de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) par la FEN, la Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF), la Fédération Autonome des Transports, la Fédération Maîtrise et Cadres de la SNCF (FMC) et la Fédération générale des syndicats d'organismes agricoles (FGSOA).  
*Certaines des organisations de la FGAF étaient, comme la FEN, passées à l'autonomie en 1948.*
- 2017** L'UGFF-CGT, dont les organisations de la territoriale et de l'hospitalière sont distinctes, prend l'appellation d'Union fédérale des syndicats de l'État (UFSE-CGT), ce qui correspond au champ syndical qu'elle a occupé depuis la Libération.

---

à l'UNSA comme la Fédération maîtrise et cadres de la SNCF), il fit l'objet d'un tir de barrage des deux confédérations. Sur le PUMSUD et son échec, voir G. Brucy, *ibid.*, p. 209-217.

# Notices biographiques des syndicalistes

On trouvera ci-après les liens vers les notices du *Dictionnaire Maitron en ligne*. Une deuxième mention indique une situation après la scission de 1948 (parfois double affiliation pour les militants de la FEN). Un point d'interrogation signale une absence d'information. Yves Fagon, militant CFTC avant guerre, n'a pas de notice Maitron, mais une notice sur le site de l'Assemblée nationale (suivre le lien et cliquer en haut sur « biographie »).

Tableau 9. Notices biographiques en ligne

NOM	Affiliations	Notice Maitron
AIGUEPERSE (Henri)	CGT → FEN	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article9744">https://maitron.fr/spip.php?article9744</a>
BIDOUZE (René)	CGT	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article16685">https://maitron.fr/spip.php?article16685</a>
BONISSEL (René)	CGT → FEN	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article17161">https://maitron.fr/spip.php?article17161</a>
BOULANGER (Lucien)	CGT → FEN	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article17478">https://maitron.fr/spip.php?article17478</a>
CAVALIER (Marie-Louise)	CGT → FEN	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article19059">https://maitron.fr/spip.php?article19059</a>
FAGON (Yves)	CFTC ( <i>avant guerre</i> )	<a href="http://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/%28num_dept%29/2889">http://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/%28num_dept%29/2889</a>
HARZELEC (Juliette)	CGT → FEN	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article74015">https://maitron.fr/spip.php?article74015</a>
JANETS (Maurice)	CGT → FEN et FO	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article87958">https://maitron.fr/spip.php?article87958</a>
LAROQUE (Pierre)	—	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article116055">https://maitron.fr/spip.php?article116055</a>
LAURENT (Charles)	CGT → ?	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article116358">https://maitron.fr/spip.php?article116358</a>
LAVERGNE (Adrien)	CGT → FEN	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article136931">https://maitron.fr/spip.php?article136931</a>
LE PEMP (Jean)	CGT → FEN	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article117909">https://maitron.fr/spip.php?article117909</a>
LENA (Pascal)	CGT → FEN	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article117778">https://maitron.fr/spip.php?article117778</a>
NEUMEYER (Pierre)	CGT → FO	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article123875">https://maitron.fr/spip.php?article123875</a>
PRUJA (Jacques)	CGT	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article127545">https://maitron.fr/spip.php?article127545</a>
RIVIÈRE (Marcel)	CGT → FEN	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article129115">https://maitron.fr/spip.php?article129115</a>
VALIÈRE (Marcel)	CGT → FEN	<a href="https://maitron.fr/spip.php?article24407">https://maitron.fr/spip.php?article24407</a>

# Objectifs du système de retraite : l'article L111-2-1 du Code de la sécurité sociale

Cet article figure dans les dispositions « principales » du Code de la sécurité sociale. Sa numération en « L » précise qu'il relève de dispositions législatives<sup>588</sup>. Il a été introduit de manière intercalaire par la loi n°2004-810 du 13 août 2004 (d'où sa numérotation finale « 2-1 »). Il ne concernait alors que l'assurance maladie. En matière de retraites, il a fait l'objet d'un ajout par la loi 2014-40 du 20/01/2014 (loi « Touraine-Sapin ») « garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ». Cet article a été remanié depuis dans le cadre de mesures concernant la politique de santé<sup>589</sup>, sans toucher à la rédaction de 2014 s'agissant des retraites.

I.-La Nation affirme son attachement au caractère universel, obligatoire et solidaire de la prise en charge des frais de santé assurée par la sécurité sociale. [...]

**II. - La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations.** Le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité.

**Les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent.**

**La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération,** notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités.

La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital. Elle suppose de rechercher le plein emploi.

---

[588] Voir l'encadré, p. Erreur : source de la référence non trouvée.

[589] Lois 2015-1702 du 21/12/2015 et 2016-41 du 26/01/2016. Les passages en gras sont soulignés par moi.

# Régimes spéciaux des entreprises publiques à statut

On ne s'arrêtera pas sur des régimes spéciaux très particuliers comme l'Opéra ou la Comédie-Française qui, au demeurant, sont infinitésimaux dans la population d'ensemble. Évoquons les administrations et entreprises publiques de réseaux. À l'exception des Postes, Télégraphes, Téléphone (plus tard Postes & Télécommunications), elles n'ont jamais relevé de la Fonction publique.

Les régimes spéciaux de ce qui était devenu des services publics sous la Front populaire (SNCF) ou à la Libération (industries électriques et gazières) remontent à la fin du XIXe siècle, si leur cadre, jusqu'à ces dernières années, a été par la suite durablement fixé à la Libération<sup>590</sup>. Ils n'ont pas été juridiquement « alignés » sur le Code des pensions le régime des agents territoriaux et hospitaliers (CNRACL). En revanche, ils se sont vu appliquer des modalités pratiques comparables, juridiquement distinctes, mais équivalentes sur le fond, avec la règle des six mois ou le taux de 75 % pour une carrière complète<sup>591</sup> et la référence, pour certains agents, à des « services actifs ». C'est ce qui explique, avec la stabilité de l'emploi, qu'on ait pu parler (notamment dans les organismes de crédit) d'« assimilés fonctionnaires », ce qui est juridiquement inexact mais a nourri une grande confusion.

Un régime spécial comme celui des cheminots était même antérieur (1909), à une époque où chaque grand réseau avait une compagnie distincte, dont à leur manière les grandes gares parisiennes sont la trace historique). Il avait pour but, en unifiant le régime de retraite, de combattre les débauchages d'une compagnie à l'autre. Mais pour les réseaux secondaires d'intérêt général ou les réseaux d'intérêt local, la situation n'évolue nationalement que beaucoup plus tard avec les lois du 22 juillet 1922 et du 31 mars 1928, cette dernière alignant leur personnel sur celui des grands réseaux.

S'agissant de la SNCF, la situation actuelle est celle d'une organisation en trois établissements publics industriels ou commerciaux (EPIC) : SNCF groupe, SNCF réseau (après le regroupement avec Réseau ferré de France, lui-même créé dans le cadre d'une réforme de 1997) ; SNCF mobilités (qui gère le trafic marchandises et voyageurs)... à quoi s'ajoutent, de longue date, l'existence d'un certain nombre de filiales de droit privé.

Quant à l'administration des Postes et Télécommunications (dont les agents étaient fonctionnaires *stricto sensu*), elle a été profondément transformée depuis 1991. Elle a été scindée en deux « exploitants publics » (*statut sui generis*) : La Poste et France Télécom (aujourd'hui, Orange). Les nouveaux entrants étaient de droit privé ; les anciens ont eu un droit d'option. Dans ces deux entreprises issues des « PTT », le nombre d'agents ayant conservé le statut de fonctionnaires est résiduel. France Telecom (Orange) est devenue société anonyme en 2004, relevant aujourd'hui complètement du droit privé, La Poste en 2010 (l'État est actionnaire à 100 % et nomme son PDG sur proposition du conseil d'administration).

---

[590] Sur leur genèse, voir Jean-Marie Thiveaud. « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 », p. 46-53.

[591] Cet effet d'attractivité du régime des pensions de l'État est sensible dès le début du XXe siècle, même sous l'empire du Code des pensions de 1853, comme le souligne Antoine Prost : A. Prost, « Jalons pour une histoire des retraites et des retraités (1914-1939) », op. cit., p. 270-273.

# Caisses de sécurité sociale : des conseils d'administration très encadrés

Outre les dispositions communes aux caisses, on n'évoquera ici que le seul cas de la Caisse nationale d'assurance vieillesse qui, outre sa mission de coordination en matière de retraite, gère le régime de base des travailleurs salariés.

## Une compétence réduite à la « gestion administrative »

Les dispositions actuelles du Code de la sécurité sociale ne comprennent qu'une disposition législative de portée générale, ainsi formulée à l'article L121-1 et dont on relèvera la souplesse de la rédaction :

Sauf dispositions particulières propres à certains régimes et à certains organismes, le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'organisme.

L'article L231-8-1 peut paraître redondant au début, mais introduit une limite générale de compétence, même si l'on met à part la gestion des affaires déléguées à un autre organisme :

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'organisme, à l'exception de celles déléguées par lui-même ou les caisses nationales à une union ou à un groupement d'organismes.

Le conseil ou le conseil d'administration oriente et contrôle l'activité de la caisse, en se prononçant notamment sur les rapports qui lui sont soumis par le directeur dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Ces rapports comprennent au moins un rapport sur les relations avec les usagers et, à l'exception des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, un rapport sur l'action sanitaire et sociale. Au moins une séance annuelle du conseil ou du conseil d'administration est consacrée aux relations de la caisse avec les usagers.

Il s'agit bien (y compris dans l'article L121-1) de ce que l'on pourrait appeler la gestion « administrative » (y compris comptable) du régime. La détermination des recettes (prélèvements sociaux et règles les concernant) comme des prestations (de droit direct ou de droit dérivé) relève du Parlement et, pour beaucoup, du Gouvernement compte tenu des renvois faits aux dispositions réglementaires (décrets, arrêtés). S'il existe une marge, comme on va le voir ci-après, c'est dans la gestion de l'enveloppe dévolue à l'action sanitaire et sociale. En d'autres termes, le conseil « administré » la caisse, pas le régime. Mais dans cette administration même du régime, les directions ont capté une part importante de la capacité à décider.

Certes, l'avis du conseil d'administration de la CNAV est requis dans de nombreux cas ; certes, l'absence de cet avis obligatoire entacherait un texte de nullité, mais cet avis ne lie nullement la tutelle gouvernementale ou ministérielle selon les cas. Il suffit qu'il ait été rendu, fût-ce avec une touchante unanimité en contre (cela arrive) : juridiquement, le texte peut être publié.

## Le poids de la direction

L'article L122-6 (I) du Code de la sécurité sociale fait des organismes nationaux des têtes de réseaux. Mais si la définition des orientations en la matière relève bien du conseil d'administration, la mise en œuvre est l'affaire du directeur :

Les conseils d'administration des organismes nationaux définissent les orientations relatives à l'organisation du réseau des organismes de la branche ou du régime concerné.

Pour l'application de ces orientations, le directeur de l'organisme national peut confier à un ou à plusieurs organismes de la branche ou du régime la réalisation de missions ou d'activités relatives à la gestion des organismes, au service des prestations, au recouvrement et à la gestion des activités de trésorerie.

Les modalités de mise en œuvre des orientations mentionnées au deuxième alinéa sont fixées par une convention établie entre l'organisme national et les organismes locaux ou régionaux, à l'exception des modalités de traitement des litiges et des contentieux y afférents ainsi que de leurs suites, qui sont précisées par décret. Les directeurs signent la convention, après avis des conseils d'administration des organismes locaux ou régionaux concernés.

S'agissant de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, l'article L222-12 du Code de la sécurité sociale définit ainsi ses prérogatives :

La caisse nationale d'assurance vieillesse gère la branche mentionnée au 3° de l'article L. 200-2<sup>592</sup> et, à cet effet, a pour rôle :

1° de veiller à l'équilibre financier de cette branche. A ce titre, elle établit les comptes combinés de celle-ci, assure en lien avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale le financement des organismes locaux et effectue le règlement et la comptabilisation de toute opération relevant de cette branche dont la responsabilité n'est pas attribuée aux organismes locaux ;

2° de définir les orientations de la gestion de l'assurance retraite des travailleurs salariés et non-salariés, et d'en assurer la coordination ;

3° d'exercer un pouvoir de contrôle sur les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et sur les caisses générales de sécurité sociale<sup>593</sup> concernant leurs attributions en matière de vieillesse ;

4° d'exercer une action sanitaire et sociale en faveur des travailleurs salariés après consultation de son conseil d'administration et de mettre en œuvre, pour les travailleurs indépendants, les décisions prises dans le même domaine par les instances régionales du conseil mentionné à l'article L. 612-1 ;

4° bis de définir les orientations mises en œuvre par les organismes de son réseau en matière de lutte contre le non-recours aux prestations et de simplification des démarches des demandeurs et assurés ;

5° De proposer, par l'intermédiaire de son conseil d'administration, toute mesure, notamment dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui lui paraît nécessaire pour garantir dans la durée l'équilibre financier de l'assurance vieillesse du régime général.

Les propositions et les avis qu'elle émet sont rendus publics.

L'article L226-1 du Code de la sécurité sociale dispose que :

---

[592] Il s'agit de la branche « vieillesse et veuvage. Les autres branches mentionnées à l'article L200-2 du Code de la sécurité sociale sont les branches « maladie, maternité », « accidents du travail et maladies professionnelles», « famille ». Les deux premières sont gérées dans le cadre de la CNAM, la dernière par la CNAF.

[593] Les « caisses générales » ont été conservées dans certaines collectivités d'Outre-mer.

Le directeur de chaque caisse nationale et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale est nommé par l'autorité compétente de l'État après avis du président du conseil d'administration de l'organisme concerné<sup>594</sup> sous réserve des dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article L. 221-3-1.

L'article L221-3-1 dudit code concerne les attributions du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), mais les deux premiers alinéas — applicables donc à chaque caisse nationale comme à l'Acoss (le « trésorier » de la sécurité sociale) donnent la possibilité au conseil d'administration de s'opposer à la nomination d'un directeur à la majorité qualifiée des deux tiers, comme de s'opposer, à la même majorité, à un changement anticipé par le Gouvernement avant le délai de cinq ans qui est celui de son mandat normal. On voit bien que, compte tenu de la composition du conseil d'administration, cela ne pourrait intervenir qu'à l'occasion d'une crise majeure entre le pouvoir exécutif et les partenaires sociaux<sup>595</sup>.

---

[594] Il est élu par le conseil en son sein, les personnalités qualifiées n'étant ni électeurs, ni éligibles art. L231-7 du Code de la sécurité sociale). Cette règle s'applique à toutes les caisses, nationales et locales.

[595] En l'état actuel des textes, l'article L222-5 du Code de la sécurité sociale fixe la composition du conseil d'administration comme suit : treize représentants des salariés (organisations nationales représentatives) ; treize représentants des employeurs (*idem*) ; quatre personnalités qualifiées désignées par l'État, dont un représentant des retraités. Siègent en outre à titre consultatif un représentant désigné par l'Union nationale des associations familiales (UNAF), un représentant des travailleurs indépendants, trois représentants du personnel.

# Hiérarchie des normes et sécurité sociale

## Rappels élémentaires sur la hiérarchie des normes et les lois organiques

Sans entrer dans le détail de ce que le droit constitutionnel nomme « hiérarchie des normes », rappelons ici que la Constitution de 1958 l'organise de manière bien plus stricte que les constitutions antérieures, notamment parce qu'elle a créé un organe spécifique de contrôle, le Conseil constitutionnel dont les décisions ne peuvent être contestées<sup>596</sup>.

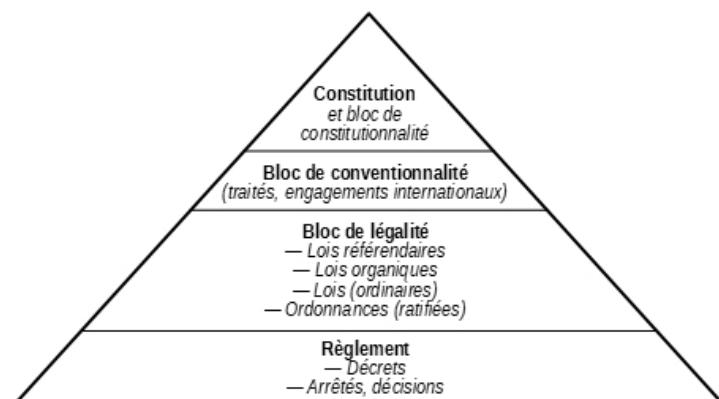
### Encadré 9. Qu'est-ce la hiérarchie des normes ?

« La hiérarchie des normes n'est jamais qu'une hiérarchie formelle. La différence de degrés entre les actes ne tient pas à leur importance politique, mais uniquement à leur force juridique » (Hamon et Troper<sup>597</sup>). C'est ce qui explique que le traitement des conflits à son sujet se traite dans le cadre juridique, y compris de fait, depuis 1958, sur les questions de conformité entre la Constitution et la loi.

Elle est représentée souvent par ce qu'on nomme la « pyramide de Kelsen », du nom du juriste considéré, dans l'entre-deux-guerres, comme le père des cours constitutionnelles<sup>598</sup>.

La question est celle de la conformité d'une norme « inférieure » par rapport à ce que permet la norme « supérieure ». Mais la norme « supérieure » peut elle-même être contrainte. C'est le cas de la loi depuis 1958, dont le champ est très précisément délimité par l'article 34 de la Constitution. En revanche, en matière financière (budget de l'État ; lois de financement de la sécurité sociale), les lois organiques encadrent très précisément leur champ, leur présentation, leur portée et les documents qui doivent accompagner les projets de loi (de financement ou de financement de la sécurité sociale).

En revanche, pour illustrer le propos des constitutionnalistes cités, ce ne sont ni la Constitution ni les dispositions organiques du Code de la sécurité sociale qui vont définir les moyens alloués à la sécurité sociale ni le montant des prestations ou de leur revalorisation. Dans la nombre de cas, s'agissant du régime général, c'est une prérogative du pouvoir réglementaire, donc du Gouvernement... dès lors que le choix « d'opportunité » respecte les contraintes juridiques normatives.



« PYRAMIDE DE KELSEN » (transposée en droit français)

La jurisprudence s'y intègre à des niveaux différents selon les cas et les sujets. Elle implique le Conseil constitutionnel, mais aussi les juridictions judiciaires et administratives.

Entre la Constitution et les lois ordinaires existe une catégorie particulière de textes : les « lois organiques » auxquelles la Constitution renvoie expressément. Ce sont en quelque sorte des « lois d'application » de la Constitution qui, de manière obligatoire et systématique,

[596] L'article 62 de la Constitution dispose notamment que « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles. »

[597] Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, Issy-les-Moulineaux, France, LGDJ-Lextenso, 2015, p. 375.

[598] Hans Kelsen (1881-1973) était un juriste austro-américain. Voir sa [notice sur fr.Wikipedia](#).

doivent être soumises au Conseil constitutionnel pour vérification de conformité à la Constitution. Leur adoption est soumise à des règles moins contraignantes que les modifications de la Constitution, mais plus contraignantes que les lois ordinaires<sup>599</sup>.

L'article 34 de la Constitution<sup>600</sup>, qui définit de manière limitative les domaines dans lesquels la loi « fixe les règles » et ceux dans lesquels elle « détermine les principes fondamentaux » — (les mesures d'application étant renvoyée au domaine réglementaire qui relève du Gouvernement (décrets, arrêtés) — donne les éléments suivants :

La loi détermine les principes fondamentaux : [...]

— du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. [...]

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Par « administrations publiques », il faut entendre ici l'expression au sens de l'INSEE qui prend en compte les contraintes européennes<sup>601</sup> qui elles même prennent en considération l'existence de dispositifs juridiques variables selon les États-membres. Sont donc concernés l'État et les organismes d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (collectivités métropolitaines et d'Outre-mer) et les administrations de sécurité sociale qui intègrent les régimes de base et complémentaires obligatoires et généralisés. Cela correspond à des administrations publiques (les caisses nationales de sécurité sociale CNAM, CNAV, CNAF ainsi que l'ACOSS sont juridiquement des « établissements publics »), mais aussi à des structures qui ont (ou ont eu) un caractère paritaire (retraites complémentaires Arrco-Agir et Ircantec, par exemple ; assurance chômage) compte tenu du fait que l'extension obligatoire de l'affiliation à ces régimes découle de la loi, même si l'État n'est pas le gestionnaire du régime. Il faut noter toutefois qu'en droit interne, ce qui relève de la sécurité sociale « hors chômage » est traité dans le cadre du Code de la sécurité sociale, les questions d'indemnisation chômage relevant du Code du travail (ou y renvoient par des textes spécifiques, comme c'est le cas pour les agents de l'État, par exemple).

L'ensemble de ces « administrations publiques », et pas seulement l'État, est pris en compte au niveau européen pour l'appréciation des engagements globaux concernant la limitation de la dette publique par rapport au PIB ainsi que le volume de l'endettement. Si, par construction, les collectivités locales comme les régimes complémentaires de retraite ne

---

[599] L'article 46 de la Constitution les précise. En particulier, en cas de désaccord sur une loi organique entre l'Assemblée nationale et le Sénat, l'Assemblée ne peut avoir le dernier mot qu'à la majorité absolue de ses membres, et non pas seulement des votants. En outre, le Sénat dispose d'un droit de veto sur les dispositions des lois organiques le concernant spécifiquement.

[600] Voir le détail de l'article 34 de la Constitution sur Légifrance.fr.

[601] Voir plus haut la section : « Sécurité sociale : des définitions à géométrie variable », § « L'approche de l'INSEE », p. 26. Rappelons aussi que les traités ont une valeur supérieure aux lois ordinaires (art. 55 de la Constitution), la Constitution ayant d'autre part intégré à partir de 1992 des dispositions relatives à l'Union européenne qui figurent dans son actuel titre XV (« De l'Union européenne » : art. 88-1 à 88-7).

peuvent être déficitaires (hors accidents conjoncturels), ils relèvent bien de cet ensemble. C'est pourquoi le « rapport économique et financier » annexé obligatoirement au projet de budget de l'État<sup>602</sup>

## Les lois de financement de la sécurité sociale et leur cadre juridique

Depuis l'origine de la Ve République, le budget de l'État est adopté dans le cadre formel très strict défini par la « loi organique relative aux lois de finances » (LOLF). Pour la LOLF, les spécialistes parlent, par extension et un peu abusivement, de « constitution financière de la France ». Mais le Conseil constitutionnel, depuis l'origine, veille, lorsqu'il est saisi de la loi de finances (budget de l'État) au respect des dispositions de la LOLF.

Depuis le plan Juppé de 1996, des dispositions analogues ont été inscrites dans la Constitution avec la mise en place de « lois de financement de la sécurité sociale » (dont le projet est connu sous le sigle PLFSS), qui viennent modifier certaines règles portant sur les recettes mais aussi les dépenses, et notamment les prestations, ainsi que sur le fonctionnement. Il n'y a pas de loi organique distincte pour les lois de financement de la sécurité sociale : comme l'ensemble des dispositions est « codifié » (Code de la sécurité sociale), les dispositions relatives aux modalités de vote des lois de financement de la sécurité sociale figurent dans ce code, avec une identification des articles en « LO » comme « loi organique », selon une pratique généralisée à tous les codes juridiques<sup>603</sup>. Sous peine d'annulation, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent pas plus s'abstraire de ces dispositions organiques que le budget de l'État ne saurait faire abstraction de la LOLF.

Jusqu'à présent, les lois de financement de la sécurité sociale n'évoquaient que les régimes de base obligatoire dont la définition des règles d'ouverture des droits, d'accès, de prestation et de cotisations sociales ou fiscales (CSG) sont « à la main de l'État, autrement dit les branches de la sécurité sociale (CNAM, CNAV, CNAF et leurs équivalents comme la MSA). Le projet d'instituer un système universel de retraite a conduit le Gouvernement à proposer des modifications au cadre organique dans lequel les lois de financement de la sécurité sociale sont votées. Cela apparaît logique dans la mesure où il s'agit de mettre en place sur un temps long un nouveau dispositif unique et généralisé appelé à se substituer aux actuelles retraites « de base » (CNAV pour les salariés de l'industrie et du commerce ou les non-titulaires de la Fonction publique) et « complémentaires » (Arrco-Agirc, Ircantec).

---

[602] Par application de l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances : « Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. [...] Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne. » Pour un exemple de rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour l'année 2020), voir plus haut la note 520, p. 156.

[603] Les codes distinguent les dispositions législatives organiques (LO) ou ordinaires (R) des dispositions réglementaires (articles R pour les décrets en Conseil d'État, D pour les décrets simples et même R\* pour les décrets pris en Conseil des ministres).

## **Le cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale**

Le tableau qui suit reprend les dispositions organiques que le projet de loi Macron-Philippe prévoit de modifier. À gauche figurent les dispositions actuelles, à droite les dispositions qui résulteraient de l'adoption en l'état du projet de loi organique<sup>604</sup>. Celle, comme le font les textes actuels, le projet ne réécrit pas complètement le texte, mais indique les modifications (ajouts ou suppressions) d'une manière peu intelligible dont voici un exemple :

I. – Le chapitre Ier bis du titre Ier du livre Ier du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° À l'article LO 111-3 :

a) Au A du I :

– au 1°, les mots : « , du régime général et » sont remplacés par les mots : « et du régime général, les tableaux d'équilibre du dernier exercice clos des régimes de retraite complémentaire obligatoires et » ;

– au 2°, les mots : « de sécurité sociale » sont remplacés par les mots : « et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » et les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base » ;

– au 3°, après les mots : « sécurité sociale » sont insérés les mots : « et des régimes de retraite complémentaire obligatoires » ; [...].

*Le tableau qui suit reprend l'ensemble des modifications prévues aux dispositions organiques (relevant d'une loi organique) figurant dans le Code de la sécurité sociale (CSS), autrement dit l'équivalent de la LOLF pour les lois de financement de la sécurité sociale. Elles figurent aux articles 1 et 2 du projet de loi organique « relatif au système universel de retraite ». Dans le tableau qui suit, sont barrés dans les « dispositions existantes » les termes remplacés par substitution dans le projet. Les suppressions « simples » figurent dans la colonne « rédaction projetée » ou sont mentionnés en gras les ajouts ou réécritures. Sont ignorées les dispositions actuelles qui restent inchangées.*

*Ne sont pas mentionnées ici les autres dispositions du projet de loi organique modifiant des dispositions relevant constitutionnellement d'une autre loi organique (des membres du Conseil constitutionnel, de la magistrature) ainsi que celles du Code de la sécurité sociale sur l'affiliation des parlementaires (qui prévoit leur inclusion progressive dans le régime universel de retraite).*

*Figurant dans l'article premier du projet de loi organique, les dispositions concernant les articles LO 19-11-1 et LO 19-11-5 sont des dispositions nouvelles dans le titre nouveau (et notamment le chapitre XI nouveau sur « le pilotage financier du système universel de retraite » que le projet de système universel prévoit de créer. Le projet de loi « ordinaire », examiné avant le projet de loi organique, les crée. Les dispositions organiques de ce nouveau titre et de ce nouveau chapitre du Code de la sécurité sociale devaient figurer nécessairement dans un projet de loi organique.*

*Les dispositions concernant les lois de financement de la sécurité sociale (dispositions concernant les articles LO 111-3 à LO 111-9 figurent à l'article 2 du projet de loi organique, avec une application prévue à compter de la loi de financement pour 2022.*

---

[604] Voir le lien dans la bibliographie-sitographie : « II. — Principaux textes juridiques ou projets cités », p. 226.

**Tableau 10. Dispositions organiques consolidées (articles «LO» du CSS)**

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
<b>Art. LO 19-11-1</b> (article entièrement nouveau)  <i>L'application en est prévue à partir de l'examen de la loi de financement de sécurité sociale pour 2025.</i>	—	<p>Le rapport prévu au I de l'article LO 111-4 présente une prévision de solde cumulé de l'ensemble des régimes constituant le système universel de retraite, résultant des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses mentionnés au 2° du B du I de l'article LO 111-3 et au I de l'article LO 111-4 pour la période allant de l'année en cours aux quatre exercices à venir, positive ou nulle, ainsi que les moyens et modalités permettant d'y parvenir.</p> <p>Si les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale ont pour effet de porter la somme des soldes du système universel de retraite cumulés entre l'exercice 2027 et le terme de la projection prévue au premier alinéa à un montant négatif et supérieur à 3 % des recettes annuelles en valeur absolue, la loi de financement de la sécurité sociale prévoit les moyens et modalités permettant de réduire pour l'année à venir la dette constatée au titre des exercices passés.</p>
<b>Art. LO. 19-11-5</b>  <i>Pour l'application de cet article en 2025, la période de référence prévue à titre transitoire est 2025-2029.</i>	—	<p>La loi de financement de la sécurité sociale tient compte, dans les prévisions de recettes ainsi que dans les objectifs de dépenses et de solde qu'elle détermine, des délibérations de l'organisme gestionnaire du système universel de retraite en matière de recettes et de dépenses.</p>
<b>Art. LO 111-3</b>  <i>Premier article du chapitre</i>	<b>I. — La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend quatre parties : [...]</b>	<b>I. — La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend quatre parties : [...]</b>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
<p><i>consacré aux dispositions législatives organiques sur les lois de financement de la sécurité sociale.</i></p> <p><i>Les articles en LO 111-x dont il est question ici appartiennent au chapitre 1 bis (intercalé en 1996 dans le cadre de la réforme Juppé) du titre Ier du livre I du Code de la sécurité sociale.</i></p>	<p><b>A.-</b>Dans sa partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, la loi de financement de la sécurité sociale :</p> <p>1° Approuve les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, <b>du régime général</b> et des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées lors de cet exercice ;</p> <p>2° Approuve, pour ce même exercice, les montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et ceux correspondant à l'amortissement de leur dette ;</p> <p>3° Approuve le rapport mentionné au II de l'article LO 111-4 et, le cas échéant, détermine, dans le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la sécurité sociale, les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre prévus au 1°.</p> <p><b>B.-</b>Dans sa partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la loi de financement de la sécurité</p>	<p><b>A.-</b>Dans sa partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, la loi de financement de la sécurité sociale :</p> <p>1° Approuve les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale <b>et du régime général, les tableaux d'équilibre du dernier exercice clos des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> et des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que [...] exercice ;</p> <p>2° Approuve, pour ce même exercice, les montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base <b>et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> et ceux correspondant à l'amortissement de leur dette ;</p> <p>3° Approuve le rapport mentionné au II de l'article LO 111-4 et, le cas échéant, détermine, dans le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la sécurité sociale <b>et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre prévus au 1°.</p> <p><b>B.-</b>Dans sa partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la loi de</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>sociale :</p> <p>1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base et du régime général par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;</p> <p>2° [...]</p> <p>3° Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à <i>leur profit</i>.</p> <p>C.-Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :</p> <p>1° [...] ;</p> <p>2° [...] :</p> <p>a) Elle prévoit, par branche, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général, ainsi que les recettes des organismes concourant au financement de ces régimes. L'évaluation de ces recettes, par catégorie, figure dans un état annexé ;</p> <p>b) Elle détermine l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires</p>	<p>financement de la sécurité sociale :</p> <p>1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base et du régime général par branche, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;</p> <p>2° [...]</p> <p>3° Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve <b>au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>.</p> <p>C.-Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :</p> <p>1° [...] ;</p> <p>2° [...] :</p> <p>a) Elle prévoit, par branche, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général, <b>celles des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, ainsi que les recettes des organismes concourant au financement de ces régimes. L'évaluation de ces recettes, par catégorie, figure dans un état annexé ;</p> <p>b) Elle détermine l'objectif</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>de base et elle prévoit, par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit ;</p> <p>c) [...]</p> <p>d) Elle retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale dans des tableaux d'équilibre présentés par branche et établis pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, pour le régime général ainsi que pour les organismes concourant au financement de ces régimes ;</p> <p>e) [...]</p> <p><b>D.</b> — Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :</p> <p>1° Fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base ;</p> <p>2° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La liste des éventuels sous-objectifs et la détermination du périmètre de chacun d'entre eux sont fixées par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de</p>	<p>d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et elle prévoit, par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes <b>au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ;</p> <p>c) [...]</p> <p>d) Elle retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale dans des tableaux d'équilibre présentés par branche et établis pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, pour le régime général ainsi que pour les organismes concourant au financement de ces régimes, <b>et pour les régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ;</p> <p>e) [...]</p> <p><b>D.</b> — Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :</p> <p>1° Fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base <b>et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ;</p> <p>2° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>financement de la sécurité sociale ;</p> <p>[...]</p> <p><b>III.</b> — L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou des organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement. [...].</p> <p><b>IV.</b> — Seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base.</p> <p>Cette disposition s'applique également :</p> <p>1° A toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ou aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;</p> <p>[...].</p>	<p>liste des éventuels sous-objectifs et la détermination du périmètre de chacun d'entre eux sont fixées par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ;</p> <p>[...]</p> <p><b>III.</b> — L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou des organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement. [...].</p> <p><b>IV.</b> — Seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base <b>et aux régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>. Cette disposition s'applique également :</p> <p>1° A toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, <b>aux régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, ou aux organismes concourant à leur financement</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>V.</p> <p>A. Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, outre celles prévues au B du I, les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit [...] ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes.</p> <p>B.-Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, outre celles prévues au C du I, les dispositions :</p> <p>1° Ayant un effet sur les recettes de l'année des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou relatives [...] à l'affectation de ces recettes ;</p> <p>2° Ayant un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit,</p>	<p>ou à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ; [...].</p> <p>V.</p> <p>A. Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, outre celles prévues au B du I, les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base , <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit [...], ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes.</p> <p>B.-Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, outre celles prévues au C du I, les dispositions :</p> <p>1° Ayant un effet sur les recettes de l'année des régimes obligatoires de base, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de <b>la dette des régimes obligatoires de base</b> ou à la mise en réserve de recettes <b>au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ,</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>ou relatives [...] à l'affectation de ces recettes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;</p> <p>3° Relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;</p> <p>4° Relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;</p> <p>5° Relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base, et relatives à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et à l'utilisation de ces réserves [...].</p> <p>C. — Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année</p>	<p>ou relatives [...] à l'affectation de ces recettes ;</p> <p>2° Ayant un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base ou à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires, ou relatives [...] à l'affectation de ces recettes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;</p> <p>3° Relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base, <b>aux régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base ou à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires ;</p> <p>4° Relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base ou à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et des</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, outre celles prévues au D du I, les dispositions :</p> <p>1° Ayant un effet sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;</p> <p>2° Ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;</p> <p>3° Modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;</p> <p>4° [...].</p> <p><b>VI.—</b> Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires sont susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes</p>	<p><b>régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ;</p> <p>5° Relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base <b>ou des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, et relatives à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et à l'utilisation de ces réserves [...].</p> <p><b>C. —</b> Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, outre celles prévues au D du I, les dispositions :</p> <p>1° Ayant un effet sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base <b>ou des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;</p> <p>2° Ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base <b>ou des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;</p> <p>3° Modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>concourant à leur financement ou des organismes chargés de l'amortissement de leur dette, les conséquences de chacune d'entre elles doivent être prises en compte dans les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la plus prochaine loi de financement.</p> <p><b>VII.. — [...]</b></p> <p><b>VIII.. —</b> -La mission d'assistance du Parlement et du Gouvernement, confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, comporte notamment :</p> <p>1° [...] ;</p> <p>2° La production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos, mentionnés au I du présent article, ainsi que sur la cohérence du tableau patrimonial du dernier exercice clos, mentionné au II de l'article LO 111-4 ;</p> <p>3° [...]</p>	<p>régimes obligatoires de base <b>ou les régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;</p> <p>4° [...].</p> <p><b>VI.—</b> Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires sont susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, des organismes concourant à leur financement <b>ou à la mise en réserve de recettes à leur profit</b> ou des organismes chargés de l'amortissement de la <b>dette des régimes obligatoires de base</b>, les conséquences de chacune d'entre elles doivent être prises en compte dans les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la plus prochaine loi de financement.</p> <p><b>VIII.. —</b> -La mission d'assistance du Parlement et du Gouvernement, confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, comporte notamment :</p> <p>1° [...] ;</p> <p>2° La production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre <b>par branche</b> du dernier exercice clos, mentionnés au I du présent</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
		<p>article, ainsi que sur la cohérence du tableau patrimonial du dernier exercice clos, mentionné au II de l'article LO 111-4 ;</p> <p>3° [...]</p>
<b>Art. LO 111-4</b>	<p><b>I.</b> — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir [...].</p> <p>Ce rapport comporte, en outre, [...]</p> <p><b>II.</b> — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives au dernier exercice</p>	<p><b>I.</b> — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, <b>les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir [...].</p> <p><b>Ce rapport présente la trajectoire financière sur cinq ans des régimes de retraite obligatoires et des organismes concourant à leur financement et les paramètres et hypothèses sur lesquels elle repose.</b></p> <p>Ce rapport comporte, en outre, [...]</p> <p><b>I.</b> — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos dans la partie de la</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>clos. Ce rapport présente également un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit.</p> <p><b>III.. —</b> Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes :</p> <p>[...]</p> <p>4° Détaillant, par catégorie et par branche, la liste et l'évaluation des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des non-salariés agricoles et des régimes des non-salariés non agricoles, ainsi que de chaque organisme concourant au financement de ces régimes, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit ou gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;</p> <p>5° Énumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur</p>	<p>loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos. Ce rapport présente également un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes <b>au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>.</p> <p><b>II.. —</b> Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes :</p> <p>[...]</p> <p>4° Détaillant, par catégorie et par branche, la liste et l'évaluation des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des non-salariés agricoles et des régimes des non-salariés non agricoles, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, ainsi que de chaque organisme concourant au financement de ces régimes, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit ou gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;</p> <p>5° Énumérant l'ensemble des mesures de réduction ou</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances. Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme ;</p> <p>6° Détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'État et des autres collectivités publiques, ainsi que l'effet de ces mesures sur les recettes, les dépenses et les tableaux d'équilibre de l'année des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, et présentant les mesures destinées à assurer la neutralité des opérations pour compte de tiers effectuées par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement pour la trésorerie desdits régimes et organismes ;</p> <p>7° [...] ;</p>	<p>d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base, <b>aux régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances. Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme ;</p> <p>6° Détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'État et des autres collectivités publiques, ainsi que l'effet de ces mesures sur les recettes, les dépenses et les tableaux d'équilibre de l'année des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> et des organismes concourant au financement de ces régimes, et présentant les mesures destinées à assurer la neutralité des opérations pour compte de tiers effectuées par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>8° Présentant, pour le dernier exercice clos, le compte définitif et, pour l'année en cours et les trois années suivantes, les comptes prévisionnels, justifiant l'évolution des recettes et des dépenses et détaillant l'impact, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures, des mesures contenues dans le projet de loi de financement de l'année sur les comptes :</p> <p>a) Des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette et à la mise en réserve de recettes à leur profit ;</p> <p>[...]</p> <p>[9° à 11°]</p> <p>IV. — [...]</p>	<p>organismes concourant à leur financement pour la trésorerie desdits régimes et organismes ;</p> <p>7° [...] ;</p> <p>8° Présentant, pour le dernier exercice clos, le compte définitif et, pour l'année en cours et les trois années suivantes, les comptes prévisionnels, justifiant l'évolution des recettes et des dépenses et détaillant l'impact, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures, des mesures contenues dans le projet de loi de financement de l'année sur les comptes :</p> <p>a) Des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base <b>et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, à l'amortissement de <b>la dette des régimes obligatoires de base</b> et à la mise en réserve de recettes <b>au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ;</p> <p>[...] ;</p> <p>[9° à 11°]</p> <p><b>12° [nouveau] Analysant l'évolution de la soutenabilité financière des régimes de retraite obligatoires et des organismes concourant à leur financement. Elle présente sur quarante ans l'évolution des dépenses, des recettes et du solde de ces régimes et organismes et détaille les éléments déterminant ces évolutions, en précisant les hypothèses sur lesquelles repose la prévision. Elle précise également les effets des</b></p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>V. — Sont également transmis au Parlement :</p> <p>1° [...] ;</p> <p>2° Un rapport présentant les comptes, au titre de l'année en cours et de l'année à venir, des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que les comptes des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit et des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;</p> <p>3° [...].</p>	<p><b>modifications des recettes affectées aux régimes de retraite obligatoires ainsi qu'aux organismes concourant à leur financement sur l'atteinte de l'objectif d'équilibre défini au premier alinéa de l'article LO 19-11-1.</b></p> <p>IV. — [...]</p> <p>V. — Sont également transmis au Parlement :</p> <p>1° [...] ;</p> <p>2° Un rapport présentant les comptes, au titre de l'année en cours et de l'année à venir, des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, <b>les comptes des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, ainsi que les comptes des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de <b>la dette des régimes obligatoires de base</b>, à la mise en réserve de recettes <b>au profit des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> et des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;</p> <p>3° [...].</p>
<p><b>Art. L111-7-1</b></p> <p><i>L'article L111-7-1 est lui-même un article intercalaire se plaçant entre l'art. L711-7 et l'art. L111-8. Il a été introduit en 2005.</i></p>	<p>[...]</p> <p>III. — Dans la partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, l'approbation des tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, du régime général, des organismes concourant au financement de ces régimes, celle des dépenses relevant de l'objectif national de</p>	<p>[...]</p> <p>III. — Dans la partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, l'approbation des tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, du régime général, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b>, des organismes concourant au financement de ces régimes,</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>dépenses d'assurance maladie constatées au titre de cet exercice, celle des montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que celle des montants correspondant à l'amortissement de leur dette font l'objet d'un vote unique.</p> <p>Dans la partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la rectification des prévisions de recettes et des tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général ou des organismes concourant au financement de ces régimes fait l'objet d'un vote unique. La rectification de l'objectif d'amortissement des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et celle des prévisions de recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit de ces régimes font l'objet d'un vote unique. La rectification des objectifs de dépenses par branche, décomposés le cas échéant en sous-objectifs, est assurée par un vote unique portant tant sur l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale que sur le régime général. La rectification de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie décomposé en sous-objectifs fait l'objet d'un vote distinct.</p>	<p>celle des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées au titre de cet exercice, celle des montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base <b>et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ainsi que celle des montants correspondant à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base font l'objet d'un vote unique.</p> <p>Dans la partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la rectification des prévisions de recettes et des tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou des organismes concourant au financement de ces régimes fait l'objet d'un vote unique. La rectification de l'objectif d'amortissement des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et celle des prévisions de recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base <b>et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> font l'objet d'un vote unique. La rectification des objectifs de dépenses par branche, décomposés le cas échéant en sous-objectifs, est assurée par un vote unique portant tant sur l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale que sur le régime général <b>et sur les régimes de retraite</b>.</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>Dans la partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, les prévisions de recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général ou des organismes concourant au financement de ces régimes font l'objet d'un vote unique. Les tableaux d'équilibre font l'objet de votes distincts selon qu'il s'agit de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général ou des organismes concourant au financement de ces régimes. La détermination de l'objectif d'amortissement des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et celle des prévisions de recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit de ces régimes font l'objet d'un vote unique. La liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources font l'objet d'un vote unique.</p> <p>Dans la partie comprenant les dispositions relatives aux</p>	<p><b>complémentaire obligatoires</b>. La rectification de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie décomposé en sous-objectifs fait l'objet d'un vote distinct .</p> <p>Dans la partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, les prévisions de recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou des organismes concourant au financement de ces régimes font l'objet d'un vote unique. Les tableaux d'équilibre font l'objet de votes distincts selon qu'il s'agit de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général, <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> ou des organismes concourant au financement de ces régimes. La détermination de l'objectif d'amortissement des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et celle des prévisions de recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et <b>des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> font l'objet d'un vote unique. La liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources font l'objet d'un vote unique.</p>

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
	<p>dépenses pour l'année à venir, les charges prévisionnelles des organismes concourant au <b>financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale</b> font l'objet d'un vote unique. Chaque objectif de dépenses par branche, décomposé le cas échéant en sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique portant tant sur l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale que sur le régime général. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base, décomposé en sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique.</p> <p><b>IV. —</b> Au sens de l'article 40 de la Constitution<sup>605</sup>, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. [...]</p>	<p>Dans la partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, les charges prévisionnelles des organismes concourant <b>au financement des régimes obligatoires de base et des régimes de retraite complémentaire obligatoires</b> font l'objet d'un vote unique. Chaque objectif de dépenses par branche, décomposé le cas échéant en sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique portant tant sur l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale que sur le régime général. <b>L'objectif de dépenses des régimes de retraite complémentaire obligatoires, décomposé le cas échéant en sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique.</b> L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base, décomposé en sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique.</p> <p><b>IV. —</b> Au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche, <b>de l'objectif de dépenses des régimes de retraite complémentaire obligatoires ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.</b> [...]</p>
	Les commissions de l'Assemblée	Les commissions de

[605] L'article 40 de la Constitution dispose que « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Le Conseil constitutionnel, dès l'origine, a interprété de manière très stricte cet article en considérant comme irrecevables les propositions de baisses d'impôts ou taxes compensées par une réduction des dépenses ou, au contraire, la création de dépenses nouvelles pour lesquelles un mode de financement était proposé.

Articles du Code de la sécurité sociale	Dispositions existantes	Rédaction projetée
<b>Art. LO 111-9</b>	<p>nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cette mission est confiée à leur président, au président de la mission mentionnée à l'article LO 111-10, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents [...].</p>	<p>l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cette mission est confiée à leur président, au président de la mission mentionnée à l'article LO 111-10, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire <b>ou un régime de retraite complémentaire obligatoire</b> et des établissements publics compétents. [...]</p>



# Bibliographie et sitographie

Les références concernant uniquement les régimes de pensions civiles ont été intégrés à la section « Fonctionnaires et Fonction publique ».

Certaines références auraient pu trouver place dans plusieurs sections, elles ont été classées au mieux.

NOTA. — Les sites internet mentionnés ont été consultés entre juillet 2019 et août 2020.

## I. — Ouvrages, revues et bulletins, rapports, articles

### 1. Retraites, protection sociale (hors projet de système universel)

#### Généralités

CHARPIN (Jean-Michel), ZAIDMAN (Catherine) et AUBERT (Jean-Marc), « L'avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre », rapport public, *La Documentation française*, décembre 1999.

URL : <https://www.vie-publique.fr/rapport/25037-lavenir-de-nos-retraites-rapport-au-premier-ministre>.

INSEE, *France, portrait social 2019*, 19/11/2019, 292 p. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238781>.

JOIN-LAMBERT (Marie Thérèse), dir., *Politiques sociales*, Presses de Sciences po/Dalloz, 1997, 717 p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Système de comptabilité nationale 2008*, s.l., Publications des Nations Unies, 2011, 751 p. Document PDF. URL : <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008FR.pdf>.

#### Retraites, assistance solidarité

*Pour les références traitant spécifiquement des pensions civiles, voir plus bas, p. 221.*

AGIRC-ARRCO, *Textes de référence de la retraite complémentaire (Agirc-Arrco)*, s. d.  
URL : <http://www.agirc-arrco.fr/qui-sommes-nous/textes-de-reference/>.

BRIDENNE (Isabelle), BROSSARD (Cécile) et CHASLOT-ROBINET (Sylvie), « Indexation des pensions du régime général », *Retraite et société*, n° 56, n° 4 (2008), p. 248-263. Cairn.info.  
URL : <https://www.cairn.info/revue-retraite-et-societe1-2008-4-page-248.htm>.

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL (CFDT), « Résolution générale du 49e congrès de la CFDT (Rennes, 2019) », document PDF, juillet 2018. URL :

[https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2018-11/resolution\\_generale\\_du\\_49e\\_congres\\_cfdt.pdf](https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2018-11/resolution_generale_du_49e_congres_cfdt.pdf).

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL (CGT), « Document d'orientation du 52e congrès de la CGT (Dijon, 13-17 mai 2019) », [www.cgt.fr](http://www.cgt.fr), document PDF (octobre 2019).  
URL : <https://www.cgt.fr/sites/default/files/2019-09/doc%20d%27orientation.pdf>.

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL FORCE OUVRIÈRE (CGT-FO), « Résolution générale (congrès de Lille, avril 2018) », 3 mai 2018 (texte téléchargeable en fin de page au format PDF).  
URL : <https://www.force-ouvriere.fr/resolution-generale-congres-de-lille-avril-2018>.

CRENNER (Emmanuelle), « Le niveau de vie des retraités », *Retraite et société*, n° 56, 2008/4 (2008), p. 41-69, Cairn.info. URL : <https://www.cairn.info/revue-retraite-et-societe1-2008-4-page-41.htm#re8no8>.

DREES, *Les retraités et les retraites. Édition 2019 (Drees, ministère des Solidarités et de la Santé)*, éd. F. ARNAUD, 2019<sup>e</sup> éd., ministère de la Santé et des Solidarités, 2019 (Panoramas de la DREES/Social). URL : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/les-retraites-et-les-retraites-edition-2019>.

Duc (Cindy), « Introduction », *Les dossiers de la DREES (ministère des Solidarités et de la Santé)*, « Les différences de retraite entre secteurs public et privé : résultats de simulations », n° 16 (mai 2017). URL : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/les-dossiers-de-la-drees/article/les-differences-de-retraite-entre-secteurs-public-et-prive-resultats-de>.

DUMONS (Bruno) et POLLET (Gilles), « Aux origines du système français de retraite. La construction d'une solution politique au problème de la vieillesse ouvrière au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles ». *Sociétés Contemporaines* 24, n° 1 (1995) : 11-39. <https://doi.org/10.3406/socco.1995.1472>.

FRIOT (Bernard), « Un salariat avec des cadres et sans épargne : les enjeux de la naissance de l'Agirc », *Sociétés Contemporaines* 24, n° 1 (1995) : 65-76. <https://doi.org/10.3406/socco.1995.1474>.

HUGOT-PIRON Nathalie, « Des maux aux mots : une approche socio-historique des « cadres de plus de 45 ans » (1914-1939) », *Le Mouvement Social*, 1 septembre 2009, n° 228, n° 3, p. 75-94.

MARETTE (Jean-Jacques), « Les retraites complémentaires du privé : à la recherche d'une double cohérence », *Regards (protection sociale)*, École nationale supérieure de sécurité sociale, n° 49 (2016/1), décembre 2016), p. 107-120. URL : <https://www.cairn.info/revue-regards-2016-1-page-107.htm>.

MEURS (Dominique), « Inégalités de pensions femmes/hommes. Le travail et les femmes ». UNSA Éducation (rendez-vous du secteur société). Vidéo (6 minutes). URL : <https://www.youtube.com/watch?v=Anoy7uO9Myo&feature=youtu.be>.

MEURS (Dominique), BONNET (Carole) et RAPOPORT (Benoît), *Écarts de retraite entre les hommes et les femmes dans le privé et le public*, mai 2018. URL : <http://www.ires.fr/index.php/etudes-recherches-ouvrages/etudes-des-organisations-syndicales/item/5665-ecarts-de-retraite-entre-les-hommes-et-les-femmes-dans-le-prive-et-le-public>.

STERDYNIAK (Henri), DUPONT (Gaël), et DANTEC (Alexis), « Les retraites en France : que faire ? », *Revue de l'OFCE*, 1999, vol. 68, n° 1, p. 19-81. URL : [https://www.persee.fr/doc/ofce\\_0751-6614\\_1999\\_num\\_68\\_1\\_1529](https://www.persee.fr/doc/ofce_0751-6614_1999_num_68_1_1529).

## Éléments historiques

BUISSON (Ferdinand), « Dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire », text, <http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel>, 1911 1887. URL : <http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/>.

CHAPUT (Hélène), JULIENNE (Katia) et LELIÈVRE (Michèle), « L'aide à la vieillesse pauvre : la construction du minimum vieillesse », *Revue française des affaires sociales*, 2007, n° 1, p. 57-83.

CROZET (René), *Les instituteurs de Seine-et-Oise vers 1900*. éd. Musée départemental de l'éducation (Val-d'Oise), 1991.

DREYFUS (Michel), *Une histoire d'être ensemble: la MGEN, 1946-2006*, préface de Jean-Michel Laxalt, Éditions Jacob-Duvernet, 2006, 334 p.

JAURÈS (JEAN), *La classe ouvrière*, Textes rassemblés et présentés par Madeleine Rebérioux, François Maspero éd., Petite collection Maspero n° 174, 1976, 241 p.

KERSCHEN Nicole, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 4, p. 570-595.

LAFFON (Philippe), « Les régimes de retraites complémentaires aujourd'hui », *Regards*, n° 49 (2016/1) (décembre 2016), p. 57-67. URL : <https://www.cairn.info/revue-regards-2016-1-page-57.htm>.

LAINÉ (André), « La Mutuelle Générale de l'Éducation Nationale. Origine historique », *Cahiers du Centre fédéral (FEN)*, n° 9 (mars 1994), p. 15-107.

LAXALT (Jean-Michel), *Unis dans la MGEN depuis ce 8 décembre 1946*, s.l., 2016.

NOBLECOURT, (Michel) « Comment est née la retraite à 60 ans », *Le Monde.fr*, 25/09/2010.

URL : [https://www.lemonde.fr/politique/article/2010/09/25/comment-est-née-la-retraite-a-60-ans\\_1415000\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2010/09/25/comment-est-née-la-retraite-a-60-ans_1415000_823448.html).

PARTI SOCIALISTE, *Changer la vie: programme de Gouvernement du Parti socialiste et programme commun de la gauche*, Flammarion, 1972, 349 p.

PROST (Antoine), « Jalons pour une histoire des retraites et des retraités (1914-1939) », *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine*, vol. 11, n° 4 (1964), p. 263-289. URL : [https://www.persee.fr/doc/rhmc\\_0048-8003\\_1964\\_num\\_11\\_4\\_3316](https://www.persee.fr/doc/rhmc_0048-8003_1964_num_11_4_3316).

RADELET (Michel), *Mutualisme et syndicalisme. Ruptures et convergences de l'Ancien Régime à nos jours*, PUF, « Politique d'aujourd'hui », 1991, 204 p. Également accessible sur Gallica.bnffr : URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61384553/f5.image.textImage>.

RUELLAN (Rolande), « La naissance de la sécurité sociale: 1944-1946. », *La sécurité sociale depuis 1945*, 2015. URL : <https://communication-securite-sociale.fr/securite-sociale-70ans/>.

ÉTABLISSEMENTS SCHNEIDER, *Les établissements Schneider. Économie sociale*, imprimerie générale Lahure, 1914. URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5652006x/f59.image>.

SIMON (Dominique), « Les assurances sociales et les mutualistes (1920-1932) », *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine*, vol. 34, n° 4 (1987), p. 587-615. URL : [https://www.persee.fr/doc/rhmc\\_0048-8003\\_1987\\_num\\_34\\_4\\_1427](https://www.persee.fr/doc/rhmc_0048-8003_1987_num_34_4_1427).

THIVEAUD (Jean-Marie), « La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945 ». *Revue d'économie financière* 40, n° 2 (1997), p. 21-54. <https://doi.org/10.3406/ecofi.1997.2305>.

## 2. Projet de système universel de retraite

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Système universel de retraite (dossier législatif)*, <http://assemblee-nationale.fr>, 24/01/2020.  
URL : [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/systeme\\_universel\\_de\\_retraite](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/systeme_universel_de_retraite).

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Compte rendu des débats. Deuxième séance du mardi 3 mars 2020*, <http://assemblee-nationale.fr>. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2019-2020/20200178.asp>, — Le JO des débats correspondant (4/3/2020) est accessible (icône à gauche) à partir de cette page.

BOZIO (Antoine), LALLEMAND (Chloé), RABATÉ (Simon) ET TÔ (Maxime), *Réforme des retraites : quels effets redistributifs attendus ?*, Note IPP n° 44, juin 2019, Institut des politiques publiques (PSE-École d'économie de Paris/Genes).  
URL: <https://www.ipp.eu/publication/juin-2019-reforme-des-retraites-quels-effets-redistributifs-attendus/>.

CONSEIL D'ÉTAT, « Avis sur un projet de loi organique et un projet de loi instituant un système universel de retraite », Rapport au Gouvernement (rendu public par celui-ci), janvier 2020, site du Conseil d'État.  
URL: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-organique-et-un-projet-de-loi-instituant-un-systeme-universel-de-retraite>.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, « Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires », *La lettre du COR*, éd. CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, n° 12 (septembre 2015). URL : <http://www.cor-retraites.fr/article456.html>. Consulté le 18 juin 2019.

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR, *Rapport économique, social et financier. Projet de loi de finances pour 2020*, 2019.  
Document annexé au projet de loi de finances 2020, <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr>, octobre 2019. URL : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/RESF2020.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/RESF2020.pdf).

DUFOUR (Audrey) et RÉJU (Emmanuelle), « Retraites : élargir la pénibilité pour adoucir la réforme », *La Croix*, 11 décembre 2019. URL : <https://www.la-croix.com/Economie/Social/Retraites-elargir-penibilite-adoucir-reforme-2019-12-11-1201065738>.

FROMENT (Philippe), « Comprendre les enjeux de la réforme des retraites (23): la clause à l'italienne, qu'est-ce que c'est ? », UNSA, s.d. (février 2020).  
URL: <https://www.unsa.org/Comprendre-les-enjeux-de-la-reforme-des-retraites-23.html>,

LALLEMAND (Chloé) et RAIN (Audrey), *A qui profite vraiment la règle des 25 meilleures années ?*, Institut des politiques publiques (PSE-École d'économie de Paris/Genes), 21/02/2020.  
URL : <https://blog.ipp.eu/2020/02/21/a-qui-profite-vraiment-la-regle-des-25-meilleures-annees/>.

LAVIELLE Romain, *Histoire de la mutualité: sa place dans le régime français de la sécurité sociale*, Paris, Hachette, 1964.

LE COZ, Françoise. « La législation française sur les retraites : quelques jalons dans Gallica ». *Gallica, le blog*, 17 mai 2011. <http://blog.bnf.fr/gallica/index.php/2011/05/17/2891/>.

LES REPUBLICAINS (GROUPE, ASSEMBLÉE NATIONALE), *Motion de censure (déposée en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution)*, site du groupe parlementaire [www.deputes-les-republicains.fr](http://www.deputes-les-republicains.fr), 29/02/2020.  
URL : <https://www.deputes-les-republicains.fr/actualite/actualite-parlementaire/4757-motion-de-censure>.

MACRON (Emmanuel), « Le programme d'Emmanuel Macron. Les retraites », La République En Marche, 2017.  
URL : <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/retraites>.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE, « Réforme des retraites : des garanties apportées aux enseignants », *Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse*, [s.d.]. URL : <http://www.education.gouv.fr/reforme-des-retraites-des-garanties-apportees-aux-enseignants-3206..>  
Consulté le 6 mars 2020.

PIKETTY (Thomas), « Plusieurs retraites universelles sont possibles », *Le Monde.fr*, [s.l.] , 7 décembre 2019. URL : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/12/07/thomas-piketty-plusieurs-retraites-universelles-sont-possibles\\_6022007\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/12/07/thomas-piketty-plusieurs-retraites-universelles-sont-possibles_6022007_3232.html).

SÉNAT, *Système universel de retraite (dossier législatif)*, <http://senat.fr>, 24/01/2020.  
URL : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-368.html>,

UNSA, « À Matignon, l'UNSA rappelle ses exigences et envoie un avertissement (communiqué de presse) », 6 mars 2020. URL : <https://www.unsa.org/A-Matignon-l-UNSA-rappelle-ses-exigences-et-envoie-un-avertissement-1261.html>.

### **3. Fonctionnaires et Fonction publique ; pensions civiles**

#### Ouvrages généraux

BARUCH (Marc-Olivier), *Servir l'État français: l'administration en France de 1940 à 1944*, Fayard, 1997 (coll. « Pour une histoire du XXe siècle »).

GARRIGOU (Alain), *La politique en France: de 1940 à nos jours*, La Découverte, 2017, 523 p.

GRÉGOIRE (Roger), *La Fonction publique*, [Reprod. en fac-similé], Dalloz, 2005 (Bibliothèque Dalloz).

PINET Marcel (dir.), *Histoire de la fonction publique en France*, Paris, France, Nouvelle Librairie de France, 1993, 3 volumes (486+544+589 p.).

#### Pensions civiles

ALAN (Christelle) et CHÂTEAU (Pierre), « 1er janvier 2019 : prélèvement retraite en hausse », *UNSA Éducation*, 10 janvier 2019.

URL : <http://www.unsa-education.com/1er-janvier-2019-prelevement-retraite-en-hausse>.

BENTZ (Luc) et CLAVELOU (André), « Défense et illustration du Code des pensions », *La Conjoncture économique, sociale et syndicale*, n° 205 (février 1994), p. 7-14. Ce document a été repris, avec l'accord des auteurs, et publié par la FEN dans un supplément à FEN Actualités (n° 39, 9 avril 1974).

BOCQUET, L. *Collection complète des lois, décrets d'intérêt général, [etc.] fondée par J.-B. Duvergier et continuée par L. Bocquet, docteur en droit* [Gallica]. Paris : Librairie du recueil Sirey, 1924.

URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5493727f>. Voir directement la loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5493727f/f199.item>.

GOUVERNEMENT, *Projet de loi de finances pour 2002*. Annexe: « Rapport sur les pensions » (jaune budgétaire), septembre 2019. URL : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/jaunes/Jaune2020\\_pensions.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/jaunes/Jaune2020_pensions.pdf), 206 p.

JÈZE (Gaston), « Le régime de retraite des fonctionnaires publics en France (Revue de science et de législation financières, 1929, tome XXVII) », *Gallica*, 1929. URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54304539>.

SÉNAT, « Loi de 1853 sur les retraites des fonctionnaires - Sénat », <http://senat.fr>, sd.

URL : <https://www.senat.fr/evenement/archives/D32/1853.html>.

THUILLIER (Guy), *Les pensions de retraite des fonctionnaires au XIXe siècle*, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1994. K 10084.

#### Statut général, rémunérations, emploi dans la Fonction publique

AIGUEPERSE (Henri), « Le mode de rémunération des fonctionnaires. Première partie: la grille indiciaire de 1948 », *Les dossiers du CRES*, n° 17 (avril 1975).

AIGUEPERSE (Henri), « Le mode de rémunération des fonctionnaires. Deuxième partie: les difficultés d'application des règles établies en 1948 », *Les dossiers du CRES*, n° 18 (mai 1975).

BA (Amadou Yaya) et PONS (Yannig), « L'emploi dans la Fonction publique en 2017 », *Point Stat (Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique)*, n° 33 (mai 2019), p. 16.

BENTZ (Luc), « Fonction publique: quand un point de détail révèle toute la logique d'une «réforme» », *Club de Mediapart*, 7 septembre 2019. URL : <https://blogs.mediapart.fr/luc-bentz/blog/060919/fonction-publique-quand-un-point-de-detail-revele-toute-la-logique-d'une-reforme>.

BERGER (Emmanuel), GOUSEN (Julie), DENNEVAULT (Céline) et al., « Les salaires dans la Fonction publique hospitalière », *Insee Première*, n° 1778 (octobre 2019). URL : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238670?pk\\_campaign=avis-parution](https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238670?pk_campaign=avis-parution).

BODIGUEL (Jean-Luc), « L'approche métier dans les Fonctions publiques occidentales », in *L'approche "métier" dans le respect d'une Fonction publique de carrière. Actes de la journée d'études de l'Observatoire de l'emploi public*, Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, 2003, 60 p.

CHEVALLIER (Jacques), « Le statut général des fonctionnaires de 1946: un compromis durable », *La revue administrative. Histoire-Droit-Société*, Le cinquantenaire du statut de la Fonction publique (1996), p. 7-21.

DARESTE DE LA CHAVANNE (Rodolphe), *Code des pensions civiles contenant la loi du 9 juin 1853, le décret du 9 novembre suivant et tous les règlements antérieurs* (7e éd., 1876) », *Gallica.bnf.fr*, 1876.  
URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5442436p/f8.image.textelImage>.

DÉFENSE (ministère de la), « Bilan social 2017 (ministère de la Défense) », 28 octobre 2018. URL : <https://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/ressources-humaines/bilan-social/bilan-social-2017>.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFP), *Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique - édition 2019. Politiques et pratiques de ressources humaines, faits et chiffres*, 2019.  
URL : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-letat-de-la-fonction-publique-edition-2019>.

LAPLANCHE-SERVIGNE (François), « Les "fonctionnaires", entre compétences professionnelles et aléas politiques », communication au colloque « Les mots de l'Administration. Retour pluridisciplinaire sur deux siècles de production de savoirs de l'administration (XIXe-XXe siècles) », Lyon, 20 décembre 2012, 9 p.. URL : <http://mosare.ens-lyon.fr/IMG/pdf/colloque2012/Laplanche-Servigne.pdf>.

LE PORS, Anicet. « Le Service public dans l'histoire: une notion simple devenue complexe ».,*Raison présente* 173, n° 1 (2010) : 9-19. <https://doi.org/10.3406/raipr.2010.4206>.

MAUDUIT (Laurent), *La caste. Enquête sur cette haute fonction publique qui a pris le pouvoir*, éd. La découverte, 2018, 201 p.

POCHARD (Marcel), « Perspectives pour la Fonction publique (rapport public du Conseil d'État, 2003) », Site officiel, *Conseil d'État*, 2003. URL : <https://www.conseil-etat.fr>.

POCHARD (Marcel), « L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la Fonction publique », *Revue française d'administration publique*, 2009, n° 132, n° 4, p. 689-700.

ROUBAN (Luc), « Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique », *Revue française d'administration publique*, 2009, n° 132, n° 4, p. 673-687.

GOUSEN (Julie) et BÜSCH (Faustine), « Les salaires dans la Fonction publique territoriale », *Insee Première*, n° 1766 (juillet 2019). URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4196405>.

GOUSEN (Julie) et GODET (Fany), « Les salaires dans la Fonction publique de l'État », *INSEE Première*, n° 1761 (juillet 2019). URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4182122>.

ROUBAN (Luc), « Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique », *Revue française d'administration publique*, n° 132, n° 4 (2009), p. 673-687.

RUIZ (Émilien), *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales, Paris, France, 2013. URL : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00863780>, 898 p.

RUIZ (Émilien), « Quantifier une abstraction ? », *Genèses*, n° 99, n° 2 (mai 2015), p. 131-148.  
URL : <https://www.cairn.info/revue-geneses-2015-2-page-131.htm>.

SARKOZY (Nicolas), « Déclaration de Nicolas Sarkozy, président de la République, sur la modernisation de la Fonction publique (IRA de Nantes, 19/9/2007) ». URL : <https://www.elysee.fr/nicolas-sarkozy/2007/09/19/declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-son-projet-de-modernisation-de-la-fonction-publique-a-nantes-le-19-septembre-2007>.

TIANO (André), *Les traitements des fonctionnaires et leur détermination, 1930-1957*, Paris, 1957.

VERRIER (Pierre-Eric), « Naissance du statut général de la Fonction publique territoriale », *Politiques et Management Public*, vol. 4, n°1 (1986) : 63-117. <https://doi.org/10.3406/pomap.1986.1882>.

## Syndicalisme

AIGUEPERSE (Henri) et CHÉRAMY (Robert), *Un syndicat pas comme les autres: le SNI*, éd. Martinsart/Sudel, 1990.

BIDOUZE (René), *Les Fonctionnaires, sujets ou citoyens ? Le syndicalisme des origines à la scission de 1947-1948*, Paris : Éditions sociales, 1979.

BRUCY (Guy), *Histoire de la FEN*, préface d'Antoine Prost, Belin. collection Histoire de l'éducation, 2003.

CAMARD (Sophie), « Comment interpréter les statistiques des grèves ? », *Genèses*, 2002, vol. 47, n° 2, p. 107-122. URL : <https://www.cairn.info/revue-geneses-2002-2-page-107.htm>.

L'ÉCOLE LIBÉRATRICE, revue hebdomadaire (1929-1992), éditée par le *Syndicat national des instituteurs (SNI)*, devenu *Syndicat national des instituteurs et professeurs d'enseignement général de collège (SNI-PEGC, 1976)*, puis le *Syndicat des enseignants (SE, aujourd'hui SE-UNSA, 1992)*.

L'ENSEIGNEMENT PUBLIC, bulletin mensuel (1945-2013), édité successivement par la Fédération générale de l'enseignement CGT (1945), devenue la FEN (1946), puis l'UNSA Éducation (2000).

LE BARS, Loïc, *La Fédération unitaire de l'enseignement: (1919-1935) : aux origines du syndicalisme enseignant*, éd. Syllepse, coll. « Le Présent Avenir », 2005.

MALCOURANT (François), « La refonte de la grille de la Fonction publique. Note à l'intention des militants de la majorité fédérale de la FEN », v. 1977-1978. URL : <http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http%3A%2F%2Fcha.unsa-education.com%2Fspip.php%3Farticle98>.

PENNETIER Claude et BOULLAND Paul (dir.), *Dictionnaire Maitron en ligne (Dictionnaire du mouvement ouvrier-mouvement social)*. URL: <https://maitron.fr/>.

PIGENET (Michel), « Les jolies grèves du mois d'août », *Le Monde diplomatique*, 1er août 2017. URL : <https://www.monde-diplomatique.fr/2017/08/PIGENET/57803..>

PUTFIN (Guy), « De l'amicalisme au syndicalisme au syndicalisme: la création de la Fédération générale de l'Enseignement dans la CGT (1919-1929) », *Cahiers du Centre fédéral (FEN)*, vol. 6 (juin 1993), p. 87-154.

SIWEK-POUYDESSAU (Jeanne), *Les syndicats des Fonctions publiques au XXe siècle*, Berger-Levrault, 2001.

SIWEK-POUYDESSAU (Jeanne), « Les syndicats et le statut des fonctionnaires », in : *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), éd. La Découverte, 2000, « L'espace de l'histoire », chap. 13, p. 215-226.

SIWEK-POUYDESSAU (Jeanne), « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire », *La Revue administrative*, n° 48 (1995), p. 35-40.

SIWEK-POUYDESSAU (Jeanne), « Les grèves de fonctionnaires sous la IVe république », *Revue française d'administration publique*, vol. No108, n° 4 (2003), p. 533-542. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-4-page-533.htm>.

## 4. Divers

CORNU (Gérard) et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, 10e édition mise à jour, PUF/Quadrige, 2014.

HAMON (Francis) et TROPER (MICHEL), *Droit constitutionnel*, Issy-les-Moulineaux, France, LGDJ-Lextenso, 2015, 830 p.

## II. — Principaux textes juridiques ou projets cités

### 1. Période antérieure à la Libération

1853 : CODE DES PENSIONS. — DUVERGIER, J.-B. « Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État. Année 1853 / J. B. Duvergier », 1853. Gallica,

URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54938627>.

→ voir aussi plus haut : *Dareste de la Chavanne*.

1905 : LOI SUR L'ASSISTANCE AUX INFIRMES, VIEILLARDS ET INCURABLES. — « Loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources », *Gallica*.

URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6513621v?rk=21459;2>.

1924 : CODE DES PENSIONS. — « Loi du 14 avril 1924 portant réforme du régime des pensions civiles et des pensions militaires. (Légifrance) », *Legifrance.gouv.fr*. URL :  
[https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=56EFA75AA94CDDDBDF965D34919241204.tpdjo16v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000000522949&dateTexte=19351031](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=56EFA75AA94CDDDBDF965D34919241204.tpdjo16v_1?cidTexte=JORFTEXT000000522949&dateTexte=19351031).

Voir aussi le texte d'origine sur *Gallica* [voir plus haut : BOCQUET].

1928-1930 : LOI SUR LES ASSURANCES SOCIALES.

1<sup>e</sup> Texte d'origine : *Loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales*, édition du texte par la Fédération nationale de la mutualité et de la coopération agricoles, 1928. *Gallica*

URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61493738>.

2<sup>e</sup> Texte modifié par la loi du 30 avril 1930 : *Texte officiel et complet de la loi sur les assurances sociales*.

*Loi du 5 avril 1928, modifiée par la loi du 30 avril 1930*, éd. Étienne Chiron [*Gallica*], 1930.

URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61493360>.

1930 : PÉRÉQUATION DES PENSIONS CIVILES SOUS CONDITION D'ÉCONOMIES. — « Art. 111 et 112 de la loi de finances du 16 avril 1930 », *Gallica*, 17 avril 1930. URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k654185j>.

1934 : DÉCRETS-LOIS DU 4 AVRIL (PENSIONS). — *Journal officiel de la République française. Lois et décrets*, 5 avril 1934, *Gallica*, . URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6547757w>.

1941 : ASSURANCE VIEILLESSE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (VICHY). — « Loi du 14 mars 1941 relative à l'allocation aux vieux travailleurs salariés », CNAV. URL : [https://www.legislation.cnav.fr/Pages/texte.aspx?Nom=LOI\\_14031941](https://www.legislation.cnav.fr/Pages/texte.aspx?Nom=LOI_14031941)

1941 : STATUT DES FONCTIONNAIRES (VICHY). — « Loi 3981 du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'État et des établissements publics de l'État », *Gallica*, JORF « État français » du 1er octobre 1941. URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k2032465j>.

### 2. De la Libération à la fin de la IV<sup>e</sup> République

1945 (a) : ORDONNANCE PLEVEN SUR LES TRAITEMENTS ET PENSIONS (GPRF). — « Ordonnance 45-14 du 6 janvier 1945 portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'État et aménagement des pensions civiles et militaires », *Gallica*.

URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k20334757/f2.image>.

1945 (b) : ORDONNANCE TIXIER-PLEVEN (PERSONNELS DES DÉPARTEMENTS ET COMMUNES). — « Ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics », *Legifrance.gouv.fr*. URL :

[https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=38AE8D3B3A141635FFB4E6FA827CD8F9.tplgfr27s\\_2?cidTexte=JORFTEXT000000338923&dateTexte=20191227](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=38AE8D3B3A141635FFB4E6FA827CD8F9.tplgfr27s_2?cidTexte=JORFTEXT000000338923&dateTexte=20191227).

Voir aussi la version d'origine sur *Gallica* : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k2033585z/f3.image>.

1945 (c) : ORDONNANCE PARODI CRÉANT LA SÉCURITÉ SOCIALE (GPRF). — « Ordonnance 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale », *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000698857>. Voir aussi la version d'origine sur *Gallica* : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9682606n/f4.image>.

1945 (d) : 2<sup>e</sup> ORDONNANCE PARODI (GPRF). — « Ordonnance 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicables aux assurés des professions non agricoles (2<sup>e</sup> ordonnance Parodi) », *Gallica*, 20 octobre 1945. URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k96193894/f29.image>.

1946 (a) : LOI CROIZAT PRÉVOYANT LA GÉNÉRALISATION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE. — « Loi 46-1146 du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale », *Gallica.bnf.fr*. (*Son article 29 maintenant « provisoirement » les régimes spéciaux préexistants mentionnées à l'art. 17 de l'ordonnance du 4/10/1945*). URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9650061b/f3.item>.

1946 (b) : DÉCRET CROIZAT (MISE EN PLACE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE). — « Décret 46-1378 du 8 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 6 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale », *Gallica*, JORF du 9 juin 1946.  
URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9770542h/f18.item>.

1946 (c) : LOI CROIZAT GÉNÉRALISANT L'ASSURANCE VIEILLESSE AU 01/01/1947. — « Loi du 13 septembre 1946 Fixant la date d'application de la loi du 22 mai 1946 sur la généralisation de la sécurité sociale en ce qui concerne l'assurance-vieillesse, instituant une allocation temporaire aux vieux, et relative à l'aide de l'État aux catégories sociales économiquement faibles » (*généralisation de l'assurance vieillesse abrogée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi 47-1250 du 8 juillet 1947*), *Gallica.bnf.fr*.  
URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65397681/f287.item.r=loi%20du%2013%20septembre%201946>.

1946 (d) : STATUT DES FONCTIONNAIRES « THOREZ ». — « Loi 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires» dit « statut Thorez », *Gallica*, JORF du 20/10/1946.  
URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k96177716/f2.item>.

1947 (a) : LOI MORICE (DÉLÉGATION DE LA GESTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AUX MUTUELLES DE FONCTIONNAIRES). — « Loi n°47-649 du 9 avril 1947 » dite « loi Morice » portant ratification du décret 46-2971 du 31-12-1946 relatif à l'institution du régime de sécurité sociale des fonctionnaires », *Legifrance.gouv.fr*.  
URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000865022> (Voir aussi la note 237, p. 77).

1947 (b) : CRÉATION DE LA CNRACL. — « Décret 47-1846 du 19 septembre 1947 portant règlement d'administration publique pour la constitution de la caisse nationale de retraites prévue à l'article 3 de l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics ».  
URL 1 (version *Legifrance.gouv.fr*) : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000669841&categorieLien=id>. URL 2 (version d'origine sur *Gallica*) : [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000669841&pageCourante=09442](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000669841&pageCourante=09442).

1948 (a) : CNRACL (RÉGIME). — « Décret 48-606 du 2 avril 1948 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 4 du décret 47-1846 du 19 septembre 1947 relatif à l'institution de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales », *Legifrance.gouv.fr* (version d'origine).  
URL : [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000866554&pageCourante=03233](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000866554&pageCourante=03233).

1948 (b) : STATUT DES FONCTIONNAIRES (GRILLE INDICIAIRE). — « Décret 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites », *Legifrance.gouv.fr*. [Version d'origine] URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000669623&categorieLien=id>.

1948 (c) : CODE DES PENSIONS. — « Loi 48-1450 du 20 septembre 1948 portant réforme du régime des pensions civiles et militaires et ouverture de crédits pour la mise en application de cette réforme » , *Legifrance.gouv.fr*, 20 septembre 1948.  
URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000684723&categorieLien=id>.

1949 : CNRACL (RÉGIME). — « Décret 49-1416 du 5 octobre 1949 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'art. 3 de l'ordonnance 45-93 du 17 mai 1945 » (Alignement sur le Code des pensions de 1948), *Legifrance.gouv.fr*, texte d'origine.  
URL : [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000686940&pageCourante=10400](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000686940&pageCourante=10400).

1951 : Codification du Code des pensions de 1948. — décret 51-590 du 23 mai 1951 « portant codification des textes législatifs relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite » (*Legifrance.gouv.fr*, fac-similé) :  
URL : [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000688201&pageCourante=05360](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000688201&pageCourante=05360).  
*Ce décret a été pris en application de la loi 51-561 du 18 mai 1951, ayant le même objet et prévoyant une codification à droit constant, hors les modifications de forme nécessitées par la codification, (JORF du 19/05/1951, p. 5163 — accès sur la version «Bêta» du nouveau site de Légifrance).*

1952 : STATUT DES PERSONNELS COMMUNAUX ET DÉPARTEMENTAUX . — « Loi 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux », *Legifrance.gouv.fr*  
URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518343>.

1955 : STATUT DES PERSONNELS HOSPITALIERS PUBLICS. — « décret 55-683 du 20 mai 1955 portant statut général du personnel des établissements d'hospitalisation, de soins ou de cure publics.  
URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000869668>.

### 3. Ve République : de 1958 à 1992

1958-2019 : CONSTITUTION. — « Constitution du 4 octobre 1958 », *Legifrance.gouv.fr*. URL :  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.  
— Voir aussi le texte dans sa version initiale :  
[https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000571356&pageCourante=09151](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000571356&pageCourante=09151).

1959 : STATUT DES FONCTIONNAIRES (DEBRÉ). — « Ordonnance 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires » [version d'origine], *Legifrance.gouv.fr*.  
URL : [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000875201&pageCourante=01747](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000875201&pageCourante=01747).

1964 : CODE DES PENSIONS DE 1964. — « Code des pensions civiles et militaires de retraite » [1964-2019], Site officiel, *Legifrance.gouv.fr*, [s.d.].  
URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070302>.  
*La partie législative initiale a fait l'objet de la loi 64-1339 du 26/12/1964 « portant réforme du code des pensions civiles et militaires de retraite (partie législative) ».*

1965 : DÉCRET CNRACL (alignement sur le Code de 1964). — « Décret 65-773 du 9 septembre 1965 portant règlement d'administration publique et modifiant le décret 49-1416 du 5 octobre 1949 pris pour l'application de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 et relatif au régime de retraite des tributaires de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales », *Legifrance.gouv.fr*.  
URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000849963&categorieLien=id>.

1967 : ORDONNANCE JEANNENEY RÉORGANISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE. — « Ordonnance 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale », *Legifrance.gouv.fr*.  
URL : [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000339812&pageCourante=08402](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000339812&pageCourante=08402).  
*Nota — Le lien amène à la page du « rapport au président de la République » qui constitue l'exposé des motifs des quatre ordonnances qu'on pourra consulter depuis la page indiquée. À l'ordonnance sur l'organisation de la sécurité sociale s'ajoutent trois autres textes promulgués le même jour qui modifient le Code de la santé publique (ordonnance 67-707), les prestations familiales (ordonnance 67-708) et l'assurance volontaire pour le risque maladie et la maternité (ordonnance 67-709).*

1971 : Loi BOULIN. — « loi 71-1132 du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles », *Legifrance.gouv.fr*.  
URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000508794&categorieLien=id>.

1972 : LOI FAURE SUR LES RETRAITES COMPLÉMENTAIRES. — « loi 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés (loi Faure) », *Legifrance.gouv.fr*.  
URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do>?

[cidTexte=JORFTEXT000000875410&fastPos=1&fastReqId=350866892&categorieLien=id&oldAction=rechTexte](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000875410&fastPos=1&fastReqId=350866892&categorieLien=id&oldAction=rechTexte)

1982 : ORDONNANCE MAUROY-QUESTIAUX SUR LA RETRAITE À 60 ANS. — « ordonnance 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles », *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069322>.

1983 : STATUT DES FONCTIONNAIRES (TITRE I) DIT « LOI LE PORS » (Dispositions communes). — « Loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires », *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000504704>.

1984 (a) : STATUT DES FONCTIONNAIRES (TITRE II). — « Loi 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'État », *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000501099>.

1984 (b) : STATUT DES FONCTIONNAIRES (TITRE III). — « Loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale » (*modifié par la loi Galland de 1987*), *Legifrance.gouv.fr*. — URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000320434>.

1986 : STATUT DES FONCTIONNAIRES (TITRE IV). — « Loi 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique hospitalière », *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068965>.

1987 : LOI GALLAND (FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE). — « Loi 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la Fonction publique territoriale », *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000874948>.

#### **4. Ve République : depuis 1993 (réforme Balladur)**

1993 : RÉFORME BALLADUR — « Loi 93-936 du 22/07/1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale », *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000545719&categorieLien=id>.

1999 ; CRÉATION DU FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES (GOUVERNEMENT JOSPIN) — « loi 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel », *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000757800&categorieLien=id>.

2001 : CRÉATION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » AU BUDGET DE L'ÉTAT. — « loi organique 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances » (art. 21), *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028>.

2003 (a) : RÉFORME RAFFARIN. — « Loi 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites », *Legifrance.gouv.fr*, URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000781627>.

2003 (b) : RÉFORME RAFFARIN : TRANSPOSITION AU RÉGIME CNRACL. —« Décret 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales », *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000611945>.

2004 : RAFP. — « Décret 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la Fonction publique », *Legifrance.gouv.fr*. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000803653>.

2007 : CNRACL. — « Décret 2007-173 du 7 février 2007 relatif à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales » (abroge le décret de 1947), *Legifrance.gouv.fr*.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006055416>.

2010 : RÉFORME FILLON-WOERTH. — « Loi 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites », *Legifrance.gouv.fr*. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023022127&categorieLien=id>.

2014 : LOI TOURAIN-SAPIN. — « Loi 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites » [version initiale], *Legifrance.gouv.fr*. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028493476&categorieLien=id>.

2019 : LOI DARMANIN. — « Loi 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la Fonction publique », *Legifrance.gouv.fr*, URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/8/6/CPAF1832065L/jo/texte>.

2019 : PROJET DE RÉFORME INSTITUANT UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE.

a) *Dossier législatif de l'Assemblée nationale*, *Assemblee-nationale.fr*, janvier 2020;  
1<sup>er</sup> loi ordinaire, URL : [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/systeme\\_universel\\_de\\_retraite](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/systeme_universel_de_retraite).

2<sup>e</sup> loi organique, URL : [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/systeme\\_universel\\_retraite](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/systeme_universel_retraite).

b) *Dossier législatif du Sénat*, *Senat.fr*, mars 2020:

1<sup>er</sup> loi ordinaire, URL : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-368.html>.

2<sup>e</sup> loi organique, URL : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-373.html>.

s.d. : « Code de la sécurité sociale (dispositions organiques sur les lois de financement) », *Legifrance.gouv.fr*, [s.d.]. URL : [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=9DE62740B2E9393460CA86E6E3E2BC22.tplgfr38\\_s\\_3?idSectionTA=LEGISCTA000006173054&cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20191212](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=9DE62740B2E9393460CA86E6E3E2BC22.tplgfr38_s_3?idSectionTA=LEGISCTA000006173054&cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20191212).

# Index des noms

Pour les syndicalistes mentionnés,  
voir aussi l'annexe « Notices biographiques des syndicalistes », p. 188.

## [A]

AIGUEPERSE (Henri) : 1, 8, 65, 71 sv, 79, 86, 88, 92 sv, 187, 221, 223, 242

## [B]

BALLADUR (Édouard) : 9, 18, 114 sv, 124, 136 sv, 139, 168, 181, 227

BÉRÉGOVOY (Pierre) : 114

BIDOUZE (René) : 58, 69, 71, 83, 103, 182, 187, 223

BLUM (Léon) : 83, 113

BONISSEL (René) : 70, 185, 187

BOULANGER (Lucien) : 65, 76 sv, 80, 90, 187

BOULIN (Robert) : 18, 134 sv, 181, 226

BOURGEOIS (Léon) : 15, 54 sv, 127, 245

## [C]

CAVALIER (Marie-Louise) : 70 sv, 187

CFDT : 10, 69, 87, 130, 174, 182, 218

CFTC : 10, 69, 81, 87 sv, 103, 130, 174, 182, 185, 187

CGT : 10, 13, 15 sv, 56, 58, 64 sv, 68 sv, 77, 80 sv, 85 sv, 92, 96, 103, 130 sv, 135, 173 sv, 182 sv, 218, 223, 239

CGT-FORCE OUVRIÈRE : 10, 17, 41, 69 sv, 130 sv, 175 sv, 182, 185 sv, 218

CHARPIN (Jean-Michel) : 114, 134, 137 sv, 217

CHIRAC (Jacques) : 114 sv, 139

CLEMENCEAU (Georges) : 55, 57 sv, 63

COLBERT (Jean-Baptiste) : 18, 50

## [D]

DARMANIN (Gérald) : 35, 163, 166, 171, 181, 228

DURAFOUR (Michel) : 89, 97, 127, 164

DUSSOPT (Olivier) : 41, 163, 166, 171

## [F]

FAGON (Yves) : 78, 87, 103, 187

FAURE (Edgar) : 18, 67, 100, 181, 226

FEN (Fédération de l'Éducation nationale) : 5, 7, 16 sv, 65, 69 sv, 74 sv, 79 sv, 85 sv, 89, 91 sv, 175, 177, 182 sv, 219, 221, 223, 242

FGF (Fédération générale des fonctionnaires) : 17, 55, 58, 65, 68 sv, 87, 176 sv, 182 sv, 185

FILLON (François) : 18, 38, 44, 97, 110, 114 sv, 120 sv, 123 sv, 133, 166 sv, 170, 181, 228, 239, 244

## [G]

GRÉGOIRE (Roger) : 28, 32, 34, 37, 39, 41, 87, 91, 93, 96, 221

## [H]

HARZELEC (Juliette) : 70 sv, 187

HELLER (Léon) : 15

## [J]

JANETS (Maurice) : 86, 187

JEANNENEY (Jean-Marcel) : 22, 81, 174, 180, 226

JÈZE (Gaston) : 30, 44, 53, 90, 221

JOSPIN (Lionel) : 97, 114, 127, 138 sv, 227

JUPPÉ (Alain) : 18, 114 sv, 137, 152, 156, 164, 174, 196, 198

## [L]

LAROQUE (Pierre) : 14, 16, 146, 187

LAURENT (Charles) : 58 sv, 69, 176, 183

LAVERGNE (Adrien) : 71, 75, 79, 85 sv, 187

LE PEMP (Jean) : 73, 187

LE PORS (Anicet) : 17, 35 sv, 40, 42, 50, 84, 96 sv, 100, 103, 108, 110 sv, 121 sv, 162, 175, 181, 222, 227

LENA (Pascal) : 15, 187

## [M]

MACRON (Emmanuel) : 3, 9, 18, 31, 144, 151, 154, 167, 169 sv, 197, 220, 244

MARMOT (Jean) : 21

MGEN : 15 sv, 72, 75, 79, 176, 187, 219

MORICE (André) : 17, 25, 27, 75, 79, 82, 225, 236

## [N]

NEUMEYER (Pierre) : 58 sv, 71, 187

## [P]

PAPON (Maurice) : 119, 121 sv

PARODI (Alexandre) : 26, 65 sv, 68,  
76, 104, 146, 156, 180, 225

PÉRET (Raoul) : 15

PHILIPPE (Édouard) : 9

POCHARD (Marcel) : 39 97 222

PRUJA (Jacques) : 71 sv, 74, 85, 87,  
96, 187

[R]

RIVIÈRE (Marcel) · 72 sv 79 187

[S]

SAPIN (Michel) : 140, 150, 181, 188,  
228

SEGUIN (Philippe) : 18, 21, 136, 148,  
181

SNI (Syndicat national des  
instituteurs/FEN) · 8

65, 69 sv, 77, 80, 86, 92, 176 sv,  
184 sv, 223, 242

[T]

TEULADE (René) : 114

THOREZ (Maurice) : 11, 33, 36, 40 sv,  
45, 47, 50, 77, 79, 82 sv, 85 sv,  
89 sv, 94, 96 sv, 103, 180, 182,  
225, 236

[U]

UGFF CGT (Union générale des fédérations de fonctionnaires) : 17, 58, 69, 71 sv, 85, 87 sv, 96, 103, 176 sv, 185 sv

[V]

VALIÈRE (Marcel) : 70, 185, 187

[w]

WOERTH (Éric) : 18, 38, 53, 115, 118,  
120, 166, 170, 181, 228, 239,  
244

# Table des encadrés, tableaux et illustrations

## Encadrés

Encadré 1. Codes, lois et règlements.....	31
Encadré 2. La capitalisation : pas un tabou avant 1914.....	58
Encadré 3. La répartition, un choix par défaut en 1945.....	68
Encadré 4. Les régimes spéciaux dans l'ordonnance du 4 octobre 1945.....	70
Encadré 5. Du décret du 31 décembre 1946 à la loi Morice du 9 avril 1947.....	81
Encadré 6. Maurice Thorez, le statut général et le MRP.....	89
Encadré 7. Dans la Fonction publique, il y a catégorie et catégorie.....	91
Encadré 8. Quand des centrales ouvrières oublient les retraites complémentaires.....	132
Encadré 9. Qu'est-ce la hiérarchie des normes ?.....	194

## Tableaux

Tableau 1 . Missions et champ de la sécurité sociale (1945/2020).....	25
Tableau 2. Statut général des fonctionnaires et Code des pensions : un parallélisme juridique.....	46
Tableau 3 . Code des pensions de 1948 et décret CNRACL de 1949.....	108
Tableau 4. Effectifs de fonctionnaires et contractuels au 31/12/2017.....	128
Tableau 5. Salariés du privé : poids des retraites complémentaires.....	132
Tableau 6. Application des règles actuelles aux fonctionnaires selon la situation.....	134
Tableau 7. Taux de remplacement pour certains cas types de fonctionnaires.....	134
Tableau 8. Rémunérations indiciaires et annexes par versant de la Fonction publique.....	163
Tableau 9. Notices biographiques en ligne.....	188
Tableau 10. Dispositions organiques consolidées (articles «LO» du CSS).....	198

## Illustrations

Illustration 1: La notion de protection sociale en France (ministère du Budget), 2014.....	28
Illustration 2. Affiliation généralisée à la CNRACL (agents communaux).....	111
Illustration 3. Décret du 20/5/1955 (art. 100) : agents hospitaliers.....	112
Illustration 4. L'«avantage retraite» des fonctionnaires (copie d'écran).....	129



# Table des matières

Résumé.....	3
Préface. Les points sur les i.....	5
Avant-propos.....	9
INTRODUCTION.....	11
Quelles conséquences pour les fonctionnaires ?.....	12
Une histoire longue à deux dimensions entrecroisées.....	13
De la divergence aux « convergences ».....	19
Sources et références.....	21
[1] DÉFINIR DE QUOI L'ON PARLE.....	23
[1.1] Sécurité sociale, retraites, régimes.....	24
1.1.1. Sécurité sociale : des définitions à géométrie variable.....	24
1.1.2. Quand il y a régime et régime.....	29
1.1.3. Retraite et pension : quelle différence ? .....	32
[1.2] Fonctionnaires et fonction publique.....	33
1.2.1. « Fonctionnaires » : les définitions comme enjeux.....	33
1.2.2. Fonction publique « de carrière » vs Fonction publique « d'emploi ».....	41
1.2.3. La carrière comme « système » .....	43
[2] GENÈSE ET DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME DE LA CARRIÈRE.....	49
[2.1] La double antériorité du Code des pensions civiles.....	51
2.1.1. Quand la loi du 9 juin 1853 posait des principes fondamentaux.....	52
2.1.2. Le cheminement vers le Code des pensions de 1924.....	59
2.1.3. La loi du 14 avril 1924 : une transition, mais aussi un échec.....	62
[2.2] 1945-1947 : régime général ou régime spécial pour les fonctionnaires ?.....	66
2.2.1. Sécurité sociale : les ordonnances de la Libération.....	67
2.2.2. Désaccords multiples chez les fonctionnaires.....	71
2.2.3. Retraites des fonctionnaires : vers la clarification.....	78
2.2.4. Une autre histoire aurait été possible.....	82
[2.3] La construction du lien statut/pension (1946-1948).....	85
2.3.1. 1946, le statut général ; 1948, la grille indiciaire.....	87
2.3.2. Le caractère statutaire de la pension civile modèle 1948.....	96
2.3.3. Le Code des pensions civiles et militaires de 1964.....	100
[2.4] Territoriaux et hospitaliers : une si longue convergence.....	101
2.4.1. De la IIIe République à la Libération.....	103
2.4.2. De la Libération à 1983.....	105
2.4.3. La CNRACL, un régime aligné, mais distinct.....	112

<b>[3] LES REMISES EN CAUSE DES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES.....</b>	<b>115</b>
[3.1] La disparition de la péréquation et de l'assimilation.....	117
3.1.1. La réforme Raffarin de 2003.....	117
3.1.2. La loi Fillon-Woerth de 2010.....	122
3.1.3. Ces autres contraintes spécifiques qui ont disparu.....	123
[3.2] Pensions des fonctionnaires : un régime « privilégié » ?.....	126
3.2.1. Des confusions entretenues.....	126
3.2.2. Des comparaisons asymétriques.....	129
3.2.3. L'application des règles actuelles du secteur privé aux fonctionnaires.....	133
[3.3] Pensions civiles : d'un régime cible implicite... à une cible tout court.....	136
3.3.1. 1945-1982 : quand la Fonction publique servait de référence.....	136
3.3.2. Le retournement des années 1990 et ses suites.....	139
<b>[4] LES FONCTIONNAIRES À L'AUNE DU RÉGIME UNIVERSEL ?.....</b>	<b>145</b>
[4.1] Des annonces de campagne en 2017 au projet de régime universel.....	146
4.1.1. Du projet présidentiel à l'initiative gouvernementale.....	146
4.1.2. Des enjeux communs aux salariés et aux fonctionnaires.....	147
4.1.3. Les bouleversements dans la gouvernance.....	154
[4.2] Fonctionnaires : les révélations inattendues du projet de régime universel.....	162
4.2.1. Quand la question des retraites révèle des inégalités de rémunération.....	162
4.2.2. La Fonction publique au milieu du gué.....	164
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>169</b>
Quel devenir pour la réforme ? Quelle autre réforme ?.....	169
Les fonctionnaires, toujours une cible.....	171
Des enjeux renouvelés.....	172
<b>Annexes.....</b>	<b>175</b>
Glossaire (sigles et acronymes).....	176
Repères chronologiques.....	180
Approche des organisations historiquement liées à la CGT.....	183
Les balbutiements (1899-1914).....	183
De la Première Guerre mondiale à la Libération.....	184
Depuis la Libération.....	186
Notices biographiques des syndicalistes.....	188
Objectifs du système de retraite : l'article L111-2-1 du Code de la sécurité sociale.....	189
Régimes spéciaux des entreprises publiques à statut.....	190
Caisse de sécurité sociale : des conseils d'administration très encadrés.....	191
Hiérarchie des normes et sécurité sociale.....	194
Rappels élémentaires sur la hiérarchie des normes et les lois organiques.....	194
Les lois de financement de la sécurité sociale et leur cadre juridique.....	196
Le cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale.....	197
<b>Bibliographie et sitographie.....</b>	<b>217</b>
I. — Ouvrages, revues et bulletins, rapports, articles.....	217
II. — Principaux textes juridiques ou projets cités.....	224

<b>Index des noms.....</b>	<b>229</b>
<b>Table des encadrés, tableaux et illustrations.....</b>	<b>231</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>233</b>
<b>À propos.....</b>	<b>237</b>



# À propos...

Luc Bentz, né en 1954, est devenu élève-instituteur en 1974 à l'école normale de Paris-Auteuil et, quasi immédiatement, adhérent du Syndicat national des instituteurs (SNI), affilié à la Fédération de l'éducation nationale (FEN « autonome ») où il a milité d'emblée dans le courant majoritaire « unité-indépendance-démocratie ». Il a exercé des responsabilités syndicales nationales, entrecoupées de reprises de postes, au Syndicat national des instituteurs et PEGC et, dans la continuité, du Syndicat des enseignants UNSA (1990-1998), à l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA « interpro », 1998-2000), à la fédération UNSA Éducation (2006-2015) et, dans ce cadre, à l'UNSA Fonction publique de 2012 à 2015.

Ses responsabilités ont porté successivement ou concomitamment sur les questions administratives et la Fonction publique et les dossiers économiques et sociaux. Tout particulièrement, au sein de l'UNSA, il a eu la responsabilité du suivi du dossier retraites tous régimes confondus. Ses activités syndicales ont, en outre, concerné les questions éducatives et l'histoire sociale et syndicale. Il a été secrétaire général du Centre Henri-Aigueperse/UNSA Éducation de 2007 à 2015.

En retraite depuis septembre 2015, il a abandonné, conformément aux règles de son syndicat d'origine, ses différentes responsabilités, mais entend rester, à sa place et à sa manière, un militant engagé dans la réflexion collective.

Il est également co-auteur, avec Maxime Blanc, de l'étude « Genèse et évolutions de l'« éducation permanente » au prisme d'un regard syndical ». L'enseignement et la formation des adultes, la FEN et l'UNSA », UNSA/IRES, mars 2019 dans le cadre des activités de recherche conduites par le Centre Henri-Aigueperse UNSA Éducation.

Pour citer ce document :

Luc Bentz, *Retraites des fonctionnaires : vers une mise aux points ?*,  
Centre Henri-Aigueperse UNSA Éducation, octobre 2020, 240 p.

## **Le Centre Henri-Aigueperse UNSA Éducation**

Le CENTRE HENRI-AIGUEPERSE UNSA ÉDUCATION est le centre de recherche, de formation et d'histoire sociale de la fédération UNSA Éducation :

- président : Frédéric Marchand  
(secrétaire général de l'UNSA Éducation) ;
- délégué général : Denis Adam.

En complémentarité avec ses propres travaux et des études qu'il commandite, le Centre Henri-Aigueperse UNSA Éducation peut choisir de publier des documents en raison de leur intérêt pour la réflexion ou le débat collectifs. Les autrices ou auteurs s'expriment dans ce cadre en toute liberté éditoriale. Leur propos ne saurait donc engager le Centre Henri-Aigueperse ni la Fédération UNSA Éducation.



Centre Henri-Aigueperse UNSA Éducation  
87 bis avenue Georges Gosnat, 94853 IVRY Cedex.  
Tél. : 01 56 20 29 50 — <https://centrehenriaigueperse.com>.



# Retraites des fonctionnaires : une mise aux points ?



Réforme des retraites : fonctionnaires allant, la corde au cou, implorer leur grâce.

Crédit-photo : « Les bourgeois de Calais » (musée Rodin).

« Couscous Chocolat »/Wikimedia Commons, lic. CC-BY-SA 2.0.

Comment et pourquoi le lien pension/statut des fonctionnaires s'est-il historiquement construit, avant d'être remis en cause ? Si les polémiques des trente dernières années ont été marquées par leur lot de contre-vérités, quelles inégalités le projet de « régime universel » a-t-il paradoxalement mis au jour ? Et, surtout, les fonctionnaires ne constituent-ils pas aujourd'hui une cible plus facile à frapper dans une réforme ultérieure se limitant aux « régimes spéciaux » ? Voilà à quoi s'efforce de répondre cette étude de Luc Bentz, qui a consacré une grande partie de son activité syndicale passée au croisement des dossiers « retraites » et Fonction publique.