

Le Code des pensions et la remise en cause systématique de la spécificité des retraites de la FP

La plus ancienne mention d'une pension pour services rendus remonte à Colbert qui dans sa lutte contre les Pays Bas et l'Angleterre et afin de favoriser le développement d'une marine française apte à rivaliser avec ses concurrentes, crée la retraite des marins; nous sommes en 1673 (édit de Nancy du 22 septembre). Un nouvel Édit en mai 1709 a étendu les pensions d'invalidité aux marins du commerce, la marine marchande pouvant être requise en cas de guerre. Un autre encore traita du sort des pêcheurs. En 1784 enfin une ordonnance à l'initiative du maréchal de Castries (secrétaire d'Etat à la Marine d'octobre 1780 à 1787) met en place un régime définitif pour l'invalidité et la vieillesse.

Sous l'Ancien Régime cependant et sauf dans ce cas précis, les pensions, manifestation de la faveur royale, n'étaient pas un droit. Le roi récompensait par une pension les services éminents.

Sous Louis XV un capitaine pouvait bénéficier d'une pension annuelle de 1500 livres, ce qui est à analyser en tenant compte de ce qu'était la circulation monétaire à l'époque et de ce que pouvait être le niveau de vie d'un militaire ayant atteint un grade auquel avaient accès les roturiers.

Louis XVI, sur la proposition de Marie-Antoinette, décide d'accorder en 1777 une pension annuelle de mille livres, héréditaire et perpétuelle, au profit des aînés de la famille d'Assas en mémoire de la mort du chevalier d'Assas, capitaine au régiment d'Auvergne, tué à Clostercamp en octobre 1760 (confirmée en 1790, cette pension a été honorée par tous les gouvernements jusque dans les années 1960, époque à laquelle disparaît le dernier héritier mâle de cette famille. Dans ce cas précis il s'agit d'une espèce de bourse, dont on espère quelle qu'elle aura été revalorisée en fonction des vicissitudes du franc...)

Pour les offices de la Couronne, il existait la pratique des brevets de retenue « grâce que le Roi fait, lorsque sur les Charges qui ne sont point héréditaires, il assure par un Brevet au titulaire ou à ses héritiers, une certaine somme payable par celui qui possédera la Charge après lui ».

Le prix pouvait être très élevé et le système a été abrogé par la loi du 10 décembre 1790.

Dès 1778, la Ferme générale a créé en faveur de son personnel une caisse de retraite.

Le principe des pensions aux anciens serviteurs de l'Etat est affirmé par la Révolution française dans la loi du 22 août 1790 mais la loi n'est pas réellement appliquée.

Pour autant, ce texte pose des principes généraux qui président à l'apparition de régimes spéciaux dans la première moitié du XIXe siècle : les employés de la Banque de France (établissement privé sous garantie de l'Etat) bénéficient d'un régime de retraite en 1806 ; le décret fondateur de l'Université impériale en 1808 prévoit une pension de retraite après 30 ans de service. La Comédie Française et l'Imprimerie Nationale sont pourvues en 1812 et 1824.

Puis la plupart des administrations se dotent de caisses de retraites particulières. Les fonctionnaires des ministères des affaires étrangères, de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce bénéficient ainsi d'une pension de vieillesse lorsqu'ils partent en retraite. Il en est de même des employés de la Légion d'honneur, des bureaux des cultes, des postes ou des haras et dépôts d'étalons. Près de 77.500 personnes sont concernées.

La première application réelle cependant commence avec les lois des 11 et 18 avril 1831 concernant les militaires.

Cependant, ces régimes autonomes se révèlent rapidement déficitaires. La retenue opérée sur les traitements des fonctionnaires ne suffit pas à financer le système qui nécessite une subvention de l'Etat atteignant près de 60 % du montant des pensions versées.

Les fonctionnaires civils ont ensuite bénéficié d'un régime de pensions avec la loi du 9 juin 1853

Présentation de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles

Pour pallier les difficultés de financement des régimes de retraite particuliers, la loi du 9 juin 1853 supprime les différentes caisses et instaure une pension de vieillesse uniforme pour les 158.227 fonctionnaires rétribués par l'Etat. A compter du 1er janvier 1854, les traitements des fonctionnaires font l'objet d'une retenue de 5 % destinée à financer les retraites.

Pour les agents du ministère des finances, cette retenue ne pèse que sur trois quarts du traitement, le quart restant étant considéré comme indemnité de loyer ou frais de bureau. Les fonctionnaires hospitaliers et ceux des collectivités

territoriales continuent, quant à eux, à percevoir leurs pensions de caisses indépendantes.

Le droit à pension est acquis à 60 ans, après 30 ans de services accomplis. Néanmoins, les fonctionnaires ayant occupé certains emplois (facteurs, chargeurs de malle, gardes forestiers, agents des douanes ou préposés en chef des postes d'octroi) peuvent prendre leur retraite à 55 ans, après 25 ans de services effectifs.

Une disposition spéciale s'applique aux fonctionnaires qui ont risqué leurs jours pour sauver la vie d'un de leur concitoyen ou qui se trouvent hors d'état de continuer leur service après avoir été blessés dans l'exercice de leur fonction : ces agents de l'Etat peuvent exceptionnellement obtenir pension quelque soit leur âge et la durée de leur activité.

La pension est basée sur la moyenne des traitements soumis à retenue, dont l'ayant droit a bénéficié pendant les 6 dernières années d'exercice. Elle s'élève, au maximum, à 12.000 francs pour un ambassadeur ; 10.000 francs pour un ministre ; 6.000 francs pour un magistrat ; 5.000 francs pour un secrétaire interprète à Constantinople ; 3.000 francs pour un conservateur d'hypothèque et 1.200 francs pour un courrier des postes.

Cette loi est maintenue en vigueur jusqu'à la réforme de 1924.

Les critiques et projets de réforme de la loi du 9 juin 1853

Dans son ensemble, la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles est bien accueillie par les fonctionnaires. Certes, quelques reproches sont formulés à l'égard du taux de pension et des pensions de réversion qui sont jugées insuffisantes ; mais l'opinion moyenne des agents de l'Etat demeure favorable au principe même de la pension viagère.

Les principales critiques de cette législation proviennent des économistes libéraux. Dès 1864, ils reprochent à l'Etat de s'ingérer dans le domaine de la prévoyance individuelle et affirment que les assurances privées seraient en mesure d'offrir de meilleures garanties aux fonctionnaires.

Devant l'accroissement du nombre des retraités et l'augmentation de la charge des pensions pour le Trésor, une commission extraparlamentaire se réunit en 1897 afin d'aménager les dispositions de la loi de 1853. Elle propose d'allonger la durée de cotisation et d'augmenter le taux de retenue sur les traitements. En contrepartie,

des mesures plus favorables pourraient être accordées aux veuves et aux orphelins.

Mais la réforme du système des pensions civiles paraît éminemment délicate. Aussi, le gouvernement préfère-t-il le statu quo. Il faut attendre la loi du 14 avril 1924 pour voir le régime des pensions civiles faire l'objet de nouveaux aménagements.

Loi du 23 juillet 1923 relative au statut des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine.

« Art. 1er. Dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, les fonctionnaires de toutes catégories servant dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, seront incorporés dans les cadres des administrations générales. Les agents du cadre local remplissant les mêmes fonctions et ayant la même ancienneté que les agents du cadre général recevront les mêmes traitements nets que ceux-ci. Pour le calcul de l'ancienneté, il sera tenu compte des années de service effectif dans la même mesure que pour les agents similaires du cadre général.

à défaut de catégories correspondantes dans le cadre général, les traitements des fonctionnaires du cadre local seront fixés d'après la moyenne des nouveaux traitements alloués aux fonctionnaires de ce cadre ayant appartenu à la même classe. Le traitement du personnel des cultes sera déterminé conformément aux crédits alloués par la loi de finances de l'exercice 1923.

Les traitements ainsi établis serviront de base pour le calcul de la retraite.

Le même principe sera appliqué pour les fonctionnaires mis à la retraite depuis le 1er juillet 1919 et ayant bénéficié d'avances sur les nouveaux traitements. »

Pour mémoire: cette loi s'inscrit dans la logique du maintien d'un statut local en Alsace-Moselle et le visa de la loi renvoie à des lois allemandes des 31 mars 1873, 17 mai 1907, 15 novembre 1909

La réforme de 1924

L'année 1924 est une année marquante dans le domaine des pensions de retraite des fonctionnaires.. Selon la loi du 14 avril 1924, l'admission à la retraite et la pension ne sont plus des récompenses mais un droit et le régime des retraites devient commun aux fonctionnaires civils et militaires. C'est une garantie essentielle dont les autres salariés ne bénéficient pas. La loi apporte des avantages nouveaux, tels que la pension proportionnelle acquise avec quinze ans de services, la majoration

en faveur des agents chargés de famille. Toutefois, le nouveau régime ne permet pas une évolution réelle des pensions en fonction du coût de la vie. Ces dernières sont, en effet déterminées en valeur nominale au moment de leur liquidation.

En 1928 une loi crée un régime spécial pour les ouvriers de l'Etat.

La réforme de 1948

Conformément à l'article 140 de la loi du 19 octobre 1946 portant statut général des fonctionnaires un nouveau régime des retraites est fixé par la loi du 20 septembre 1948. Un décret d'application paraît le 17 mars 1949.

1951. Le Code des pensions civiles et militaires

Selon l'article L 1 de ce code, institué par un décret du 23 mai 1951, « la pension est une allocation pécuniaire personnelle et viagère accordée aux fonctionnaires civils et militaires et, après leur décès à leurs ayant 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. »

Sont dans le champ d'application du code des pensions, les fonctionnaires relevant du Statut général, les magistrats de l'ordre judiciaire, les militaires ainsi que leurs conjoints survivants et orphelins.

Les agents non titulaires, les personnels des collectivités locales, les ouvriers d'Etat

Les agents non titulaires relèveront d'un régime spécial créé par le décret du 23 septembre 1970, l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires des collectivités publiques (IRCANTEC)

Les personnels des collectivités locales, qui n'ont pas été inclus dans le statut général des fonctionnaires, sont restés affiliés à une caisse spéciale créée par l'Ordonnance du 9 octobre 1945, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)

Quant aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat, ils relèvent d'un régime spécial créé par la loi du 21 mars 1928.

Le paiement de la pension de retraite, comme celui du traitement, est assuré par le budget de l'Etat. La retraite est considérée selon la jurisprudence du Conseil d'Etat comme un « prolongement du traitement » assuré par une cotisation qui était de 6 % à l'époque (7, 85% aujourd'hui) et ne saurait relever d'une caisse de retraite ou d'un régime de « capitalisation »

La réforme de 1964

Le régime des retraites des fonctionnaires fait l'objet d'une profonde réforme par la loi du 26 décembre 1964.

Depuis 1958, une réforme du Code des pensions est en gestation, mais les organisations syndicales ne sont ni associées ni même informées. Avant son dépôt au Parlement en avril 1964, le projet leur est communiqué pour information, étant précisé qu'aucune modification ne lui sera apportée.

Au cours du débat parlementaire, le gouvernement rejette la plupart des amendements, et la réforme fait l'objet de la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964 qui entraîne la modification des régimes des ouvriers d'Etat et des agents des collectivités locales.

Cette loi, à laquelle le Code des pensions est annexé, et qui fera l'objet de décrets d'application du 28 octobre 1966, précise que la pension est une allocation pécuniaire personnelle et viagère accordée au fonctionnaire et après son décès à ses ayant cause, en rémunération des services accomplis jusqu'à la cessation régulière des fonctions.

C'est une réforme assez étendue du régime des retraites antérieurement fixé par la loi de 1948, avec un transfert de nombreuses dispositions législatives au domaine réglementaire.

Une politique qui s'est manifestée avec une grande ampleur en 1959 dans la refonte du statut général, se manifeste encore avec cette réforme des retraites et aura toujours la faveur de l'administration qui préfère la circulaire et le décret à la loi.

Un décret du 28 octobre 1966 étend aux ayants cause des fonctionnaires tributaires du régime local de retraites des 3 départements d'Alsace -Moselle.

La réforme de 2003

Dans la dernière décennie du XXe siècle, la question d'une réforme générale des différents régimes de retraites est posée avec une particulière constance.

En avril 1991 paraît un **Livre blanc** préfacé par le Premier ministre Michel Rocard présentant la situation de l'ensemble des régimes de retraites et leurs perspectives d'évolution, et au cours des années suivantes divers rapports sont publiés, notamment celui de Jean-Michel Charpin, commissaire général du Plan en 1999.

Le 28 août 1993, le gouvernement Balladur publie les décrets s'appliquant aux régimes de retraite du secteur privé (allongement progressif de 37,5 à quarante années de la durée de cotisation, indexation sur les prix) tout le monde savait que tôt ou tard les personnels de la fonction publique seraient concernés.

Avec la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 et ses décrets d'application, le gouvernement Raffarin et sa majorité de droite revenue au pouvoir en avril 2002 adoptent des dispositions nouvelles concernant le régime des retraites des fonctionnaires.

Loi Fillon du 21 août 2003

portant réforme des retraites (concerne l'ensemble des régimes exceptés les régimes spéciaux)

.

à partir de 2009, la durée de cotisation augmentera pour les salariés du public et du privé d'un trimestre par an jusqu'en 2012. Elle évoluera ensuite en fonction de l'espérance de vie.

.

Alignement progressif des fonctionnaires sur la durée de cotisation du régime général (soit 40 ans ou 160 trimestres en 2008).

.

L'âge d'ouverture possible des droits à la retraite est maintenu à 60 ans. Possibilité de partir avant 60 ans pour ceux qui ont commencé à travailler entre 14 et 16 ans s'ils ont cotisé suffisamment longtemps.

.

La loi introduit un système de décote mais également de surcote.

- 2 nouveaux dispositifs d'épargne retraite : le Plan d'Épargne Retraite Populaire (PERP) et le Plan d'Épargne pour la Retraite Collectif (PERCO)

2007 Réforme des régimes spéciaux de retraite

- Harmonisation de la durée de cotisation, qui sera portée progressivement de 37,5 ans à 40 ans d'ici 2012

- Un système incitatif de décote et de surcote, sera également mis en place. Les pensions des retraités des régimes spéciaux seront indexées sur le niveau des prix•

Le salaire de référence des pensions sera celui des six derniers mois d'activité,

Le ministère de la fonction publique diffuse et met en ligne des guides de mise en œuvre thématiques : guide général, guide du rachat de périodes d'études, guide du temps partiel, guide de la cessation progressive d'activité.

L'article 51 de la loi dispose une nouvelle rédaction des articles L 13 à L 17 du code des pensions civiles et militaires :

Art L 16

Les pensions sont revalorisées chaque année par décret en Conseil d'Etat conformément à l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation hors du tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée.

Si l'évolution constatée des prix à la consommation hors du tabac, telle que mentionnée dans le rapport économique social et financier pour l'année suivante est effectivement différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à un ajustement destiné à assurer, pour ladite année suivante, une revalorisation conforme à ce constat.

Ce dispositif appliqué à compter du 1er janvier 2004 a complètement déconnecté l'évolution des pensions de retraite de celle des traitements, et des mesures statutaires et indiciaires applicables aux personnels en activité

L'article 76 de la loi prévoit la création d'un régime additionnel obligatoire dont l'assiette est constituée par les rémunérations accessoires de toute nature perçues par les agents des trois fonctions publiques, et dont les modalités de gestion sont fixées par le décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 et l'arrêté du 26 novembre 2004. Cette gestion est confiée à un établissement public (ERFAP) dont le conseil d'ad-

ministration de 17 membres comprend des représentants des organisations syndicales et la gestion administrative relève de la Caisse des dépôts et consignations.

Loi du 9 novembre 2010

Outre la création d'un Comité de pilotage des retraites de tous les régimes, qui s'appuie sur les travaux du COR et qui deviendra avec la loi de 2013 un Comité de suivi des Retraites, la loi touche directement les fonctionnaires dans ses articles 22, 23, 24, 25 pour la FPT, 28, 29, 30, 31 33 et 34 pour les militaires, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 53, 54 (abrogation de la CPA créée en 1982). La loi qui compte 118 articles introduit la prévention et la compensation de la pénibilité (et un Conseil d'Orientation des conditions de travail), mais pas pour les fonctionnaires d'Etat. C'est la loi qui ajoute deux ans à tous les âges permettant de partir avant 60 ans et porte de 65 à 67 ans la limite d'âge. C'est également la loi qui supprime la possibilité de départ anticipé pour les fonctionnaires parents de 3 enfants après 15 ans de carrière.

Loi du 21 janvier 2014 (date de promulgation; vote définitif du 18 décembre à l'Assemblée)

Durée de cotisation

La durée de cotisation pour toucher une retraite à taux plein, dès lors que l'on atteint l'âge légal, sera progressivement allongée (pour la génération 1958 et les suivantes) jusqu'à 43 ans, soit 172 trimestres.

Revalorisation des pensions

A partir de 2014, les pensions de retraite seront revalorisées au 1er octobre au lieu du 1er avril, sauf pour le minimum vieillesse. (= désindexation de fait)

Augmentation des cotisations

Au total, la hausse atteindra 0,3 points d'ici 2017. Dès 2014, les cotisations augmenteront de 0,15 points pour les salariés et les entreprises, puis de 0,05 point pendant trois ans.

L'ensemble de ces hausses ne visent que les actifs et les employeurs, et non les retraités. Rappelons qu'une partie de ces derniers sont, depuis le 1er avril 2013, soumis à une nouvelle cotisation de 0,30%: la contribution de solidarité pour l'autonomie (Casa).

Pénibilité

En 2015 un "compte personnel de prévention de la pénibilité" ouvrira une nouvelle possibilité de partir plus tôt à la retraite. Chaque salarié travaillant dans des conditions pénibles (travail de nuit, températures extrêmes, bruit...) y accumulera des points.

Temps partiel

à partir du 1er janvier 2014, il faudra cotiser sur la base de 150 fois le Smic horaire pour valider un trimestre (au lieu de 200 fois en 2013).

Les majorations pour enfants

Les majorations de 10% de pensions versées aux retraités parents de trois enfants ou plus seront soumises à l'impôt. Il en sera de même pour les majorations pour enfants à charges des régimes complémentaires.

Retraite progressive

Il sera possible de partir en retraite progressive dès 60 ans.

Handicap

La réforme assouplit les conditions de départ à 55 ans des travailleurs handicapés. Elle ouvre droit à une retraite anticipée pour les personnes handicapées à 50% (contre 80% auparavant).

Les aidants bénéficieront de trimestres supplémentaires et d'une majoration de huit trimestres au maximum.

Jeunes

Les étudiants pourront acheter quatre trimestres à tarif préférentiel et obtenir deux trimestres grâce aux stages. Enfin, les apprentis valideront plus de trimestres.

Toutes les modifications ont comme caractéristiques communes la banalisation de la Fonction publique pour la tirer vers le droit privé.

Dans aucune des lois la notion de traitement continué n'est mise en valeur et au contraire les termes « d'assurance vieillesse » sont utilisés dès le début des dispositifs de lois dont les articles s'appliquent aussi bien au public qu'au privé.

La notion d'assurance vieillesse est la négation même du droit à la retraite considéré comme une fraction de la rémunération viagère du travail.