

14 869



COMMISSION DES FINANCES

Séance du Lundi 12 novembre 1923.

La Séance est ouverte à 14 heures 1/2 sous la Présidence de M. MILLIES LACROIX, Président.

PRESENTS : MM. MILLIES LACROIX. HENRY BERENGER.

PAUL DOUMER. DAUSSET. JEAN MOREL.

BIENVENU-MARTIN. JEANNENEY. R.G.LEVY.

RENE RENOULT. ROUSTAN. FERNAND DAVID.

GENERAL HIRSCHAUER. LEVRUN. GOUGE.

SCHRAMECK. BLAIGNAN. RENE BESNARD.

BOIVIN CHAMPEAUX. GUILLIER.

EXCUSES : MM. SERRE. DE SELVES. FRANCOIS MARSAL.

CLEMENTEL. MILAN. FRANCOIS SAINT MAUR.

++++
=====

PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES

La Commission aborde l'examen du projet de loi portant réforme du régime des pensions civiles et des pensions militaires.

M. HENRY BERENGER , RAPPORTEUR GENERAL.- La Commission des finances est saisie d'un certain nombre de projets qui peuvent se diviser en deux catégories : les uns ont pour objet d'accorder aux fonctionnaires en général ou aux fonctionnaires mobilisés certains avantages; les autres ont pour objet d'accorder des avances à différents gouvernements étrangers.

M. LE PRESIDENT et moi avons pensé qu'il convenait de mettre les premiers en tête de notre ordre du jour car ils revêtent, en raison de la proximité des élections, un caractère politique qui ne saurait vous échapper. Nous devons donner au Pays l'impression que le Sénat n'a pas perdu une minute et que les retards apportés au vote de ces projets ne sauraient lui être imputables.

En ce qui concerne le projet portant réforme du régime des pensions civiles et militaires, c'est le 15 juin 1923 que la Chambre a émis son vote définitif, mais ce n'est que le 5 juillet, - à un moment où, en raison du nombre et de l'importance des projets figurant à l'ordre du jour, il était matériellement impossible d'aborder l'étude d'une question aussi complexe, - qu'il a été déposé sur le bureau du Sénat.

Le texte n'en a d'ailleurs été imprimé que pendant les vacances et n'a pas encore été distribué.

MM. JEANNENEY ET BIENVENU-MARTIN.- Nous en avons pourtant eu un exemplaire à la distribution dès le 20 octobre.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- Je ne le nie pas, mais je répète que la distribution officielle aux sénateurs n'en a pas encore été effectuée.

Quoi qu'il en soit, je me suis mis, pendant les vacances, à l'étude de la question. J'ai rédigé un exposé historique de celle-ci et formulé des conclusions préliminaires dont je vous demande la permission de vous donner lecture. (Assentiment).

M. LE RAPPORTEUR GENERAL donne lecture de son rapport.

EXPOSE HISTORIQUE DE LA
LEGISLATION DES PENSIONS.

Il débute par un historique de la législation des pensions. Rappelant que c'est à l'Assemblée nationale que revient l'honneur d'avoir pour la première fois, posé le principe du droit à pension comme corollaire du devoir pour les citoyens de servir l'Etat. Il regrette qu'on ait négligé au cours des récents débats de rapprocher la notion des devoirs des fonctionnaires de celle de leurs droits.

La Révolution qui avait posé le principe ne ~~p~~eut, en raison de la pénurie du Trésor, en assurer l'application. Les fonctionnaires en furent réduits à constituer des caisses de retraites à forme tontinière qui ne tardèrent pas à être, en déficit. Dès que l'état des finances le permit, l'Etat par des subventions aux caisses, permit à celles-ci de fonctionner. Une organisation légale du régime des pensions s'imposait. Un projet de loi fut déposé par le Gouvernement impérial le 15 février 1853. L'exposé des motifs affirmait, après l'Assemblée nationale, le principe du droit à pension et en définissait l'exercice - Voté par le corps législatif le 16 juin de la même année, le projet est devenu la loi qui régit encore le régime des pensions civiles et militaires.

Avant la guerre, ce régime donnait à peu près complètement satisfaction aux intéressés et les discussions ne portaient guère que sur ce qu'on appelait le régime financier des pensions, c'est-à-dire sur la question de savoir s'il ne convenait pas de substituer au régime de la répartition, en vigueur, le régime de la capitalisation dont ses partisans disaient qu'il eût été moins onéreux pour le Trésor.

Le système de la répartition laisse actuellement supporter au Trésor, une charge nette annuelle de 890 millions.

On lui reproche de méconnaître le principe de l'accroissement des capitaux par le jeu de la capitalisation des intérêts.

Dans le système de la capitalisation au contraire, les retenues opérées sur les traitements des fonctionnaires et les subventions de l'Etat seraient versées à une caisse autonome qui les ferait fructifier.

Un premier projet tendant à substituer ce système au système de la loi de 1853 fut déposé en 1879 par Léon SAY. Voté par le Sénat, il échoua à la Chambre en raison de la dépense supplémentaire qu'eût occasionnée la période transitoire, dépense qu'on évaluait à 1 milliard.

Un projet ayant le même objet fut déposé par Rouvier en 1892, mais il ne fut même pas rapporté.

L'idée reprise en 1901 par Waldeck Rousseau n'eut pas plus de succès et le projet qu'il fit voter par la Chambre, n'ayant pas été voté à temps par le Sénat, devint caduc.

Au sortir de la guerre, une réforme des pensions fut réclamée, non plus du point de vue du régime financier, mais de celui du relèvement du taux des pensions.

Le 5 août 1919, un décret nomma une commission extra-parlementaire chargée de préparer un projet de réforme générale des pensions. Présidée par M. DOUMER, puis par M. LUGOL, cette Commission a travaillé avec zèle et c'est elle qui arrêta le texte du projet de réforme que le Gouvernement fit sien.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL fait connaître incidemment qu'il a demandé à M. le Ministre des Finances communication des travaux de cette commission mais que sa demande est restée sans réponse. Il tient à protester contre ce silence

qui n'est qu'un refus déguisé.

M. DOUMER fait observer qu'il serait, en effet, désirable que la Commission des Finances fût en possession des travaux d'actuares que la Commission extra-parlementaire avait réunis.

M. JEANNENEY remarque que l'attitude du Ministère est d'autant plus étrange que les procès-verbaux des séances de cette commission ayant été distribués à ses membres parmi lesquels figuraient plusieurs parlementaires, il n'y a aucune raison d'en refuser Communication au Parlement.

M. LE PRESIDENT ajoute qu'il insistera auprès du ministre pour que cette communication soit faite à bref délai.

Reprenant son exposé, M. le Rapporteur général rappelle que pendant le temps que durèrent les travaux de la Commission, une loi d'attente fut votée le 25 mars 1920, qui accordait aux retraités des majorations de pensions.

La situation des petits pensionnés resta néanmoins si précaire qu'une loi de 1922 dut leur accorder l'indemnité exceptionnelle de cherté de vie de 720 Frs.

C'est le 30 juin 1921 que la Commission ayant terminé ses travaux transmettait au Gouvernement un avant-projet qu'il fit sien en le déposant à la Chambre le 8 juillet suivant.

Le 1er avril 1922, un rapport était déposé qui concluait à l'adoption d'un texte très voisin de celui du Gouvernement. Les principales caractéristiques de ce projet de réforme étaient les suivantes :

1° Substitution du système de la capitalisation collective au système de la répartition ;

2° Unification du régime des pensions civiles du régime et ~~des~~ pensions militaires.

Désormais celles-ci, sauf en ce qui concerne les caporaux et les soldats, seraient calculées d'après la solde et non établies d'après des tarifs forfaitaires.

3° La mise à la retraite, pour les fonctionnaires civils, cessait d'être soumise à l'agrément du ministre et devenait un droit absolu, pourvu que les fonctionnaires remplissent les conditions requises.

4° Reconnaissance pour les veuves du droit à pension quel que fût le temps de services du mari.

5° Abaissement de 6 à 3 du nombre des dernières années de service entrant en ligne de compte pour le calcul du traitement moyen.

6° Elévation du maximum relatif aux $2/3$ du traitement moyen et du maximum absolu à 18.000 Frs.

L'accord paraissait complet sur ces bases entre le gouvernement, la Commission et les intéressés dont les délégués avaient été entendus par la Commission.

Mais, très rapidement, de nouvelles revendications se firent jour, des amendements furent déposés dont le nombre s'éleva finalement à 286. Ces revendications avaient surtout pour but d'obtenir la péréquation des anciennes retraites et des nouvelles et l'admission au régime des retraites d'Etat de nouvelles catégories d'employés telles que les employés auxiliaires, les ouvriers des établissements industriels de l'Etat et les employés départementaux et communaux ainsi que les agents locaux des colonies.

La discussion s'engagea dans ces conditions devant la Chambre. Le Gouvernement et la Commission furent amenés à déclarer qu'ils acceptaient la péréquation, mais ils maintinrent leur refus d'élargir le champ d'application de la loi aux ouvriers et aux agents des collectivités locales. Ils

acceptèrent également de porter de 40 % à 50 % le taux de la pension des veuves pourvu qu'elles eussent des enfants et de porter de la moitié aux 3/5 du traitement le taux des pensions des fonctionnaires dont le traitement n'excéderait pas 8.000 Frs. Mais le Gouvernement fit connaître qu'il subordonnait son acceptation à ces concessions au vote intégral du projet, ainsi modifié, à l'exclusion de tous autres amendements.

Le 26 Mars, la Chambre par 439 voix contre 36 adopta, malgré l'opposition du Gouvernement et de la Commission, un amendement de M. Bouyssou étendant le bénéfice de la ^{aux ouvriers} loi des établissements de l'Etat. Puis d'autres amendements furent adoptés qui l'étendaient aux employés départementaux et communaux, ainsi qu'aux employés locaux des colonies.

Certains des textes ainsi votés étant contradictoires, le projet fut renvoyé à la Commission. Les travaux de celle-ci aboutirent à un rapport supplémentaire qui s'efforçait de coordonner les textes votés. Ce rapport fut déposé le 11 mai 1923 et la discussion reprit le 16 mai. Un débat s'institua sur le régime financier. Finalement le système de la capitalisation combattu par MM. BONNET DES PAILLERETS et CHARLES DUMONT, triompha à la suite d'une intervention de M. Aubriot, mais la date d'application en fut reportée au 1^{er} janvier 1928.

Sur tous les points litigieux, le Gouvernement fut battu et le projet fut définitivement voté le 15 juin 1923. En outre des modifications précédemment indiquées, le projet primitif avait subi les adjonctions suivantes :

1^o élévation de l'annuité d'accroissement à 1/60 et à 1/50 ;

- 2° majoration pour charges de famille ;
- 3° rétablissement du bénéfice d'études préliminaires pour les civils;
- 4° décompte des services rendus en qualité d'auxiliaire , d'aide ou d'apprenti ;
- 5° création de pensions proportionnelles ;
- 6° élévation du taux des pensions pour actes de dévouement au montant du traitement de la dernière année;
- 7° incorporation de l'indemnité pour charges militaires à la solde.

CONSEQUENCES FINANCIERES DES

DIVERS PROJETS.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL établit ensuite la comparaison entre le coût des divers projets.

Alors que le régime actuel coûte annuellement à l'Etat 890 millions, le projet gouvernemental primitif lui eût coûté la 1ère année 1.148 millions et la 45ème année 1.825 millions.

La dépense résultant de l'adoption du texte proposé par la Commission, texte adopté par le Gouvernement, se fût élevée à 1.227 millions la 1ère année, et 1.885 millions la 45ème année. Enfin la dépense qu'entraînerait l'application du texte voté par la Chambre s'élèverait à 1.420 millions la 1ère année et à 2.320 millions la 45ème année.

M. BIENVENU-MARTIN fait observer que ces derniers chiffres ne tiennent sans doute pas compte du supplément de dépenses qu'entraînera nécessairement l'assimilation des fonctionnaires des collectivités locales aux fonctionnaires de l'Etat. Actuellement l'Etat ne supporte pas la charge des retraites des fonctionnaires de ces collectivités, si l'assimilation est votée, n'est-il pas à craindre

que les collectivités intéressées refusent de supporter le surcroît de charge qu'elle entraînerait.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL répond que la Chambre a refusé de trancher la question de savoir qui supporterait ce surcroît de charge. Il n'est pas douteux cependant que la loi étant une loi de l'Etat entraînera pour celui-ci une charge supplémentaire qu'il est pour le moment difficile d'évaluer.

M. LE PRESIDENT fait connaître qu'un membre du Sénat lui ayant affirmé que le vote de la disposition en question n'entraînerait aucune dépense supplémentaire, il avait par une lettre adressée à chacun des préfets, prié ceux-ci de lui faire connaître quelle est la charge actuellement supportée par leur département et quelle serait la charge qu'il supporterait si l'assimilation était définitivement votée.

M. SCHRAMECK suggère que peut-être le ministère de l'Intérieur pourrait, dès à présent, fournir les chiffres globaux pour l'ensemble du Pays.

ATTITUDE DU GOUVERNEMENT.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL reprenant son exposé rappelle que dans le scrutin sur l'ensemble du projet de loi, scrutin qui réunit en faveur de celui-ci l'unanimité des votants de la Chambre, les ministres députés se sont abstenus.

Rappelant à ce propos les déclarations faites à maintes reprises au cours des débats à la Chambre par les membres du Gouvernement il déclare que ceux-ci ont abusé du nom du Sénat, dont ils se sont couverts, pour combattre les amendements jugés dangereux pour les finances publiques. Or, seul le Sénat a qualité pour s'engager lui-même et il appartient

au Gouvernement de prendre, devant la Chambre, ses responsabilités sans essayer de les rejeter sur le Sénat.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL fait ensuite connaître à la Commission que, dès le 9 octobre, il a demandé à M. le Ministre des Finances de lui fournir un état comparatif des dépenses prévues pour 1924 : 1° sous le régime actuel; 2° sous le régime que proposait la Commission des finances de la Chambre; 3° sous le régime voté par la Chambre. Cette demande étant restée sans réponse, M. le Président de la Commission adressa, le 22 octobre, à M. le Ministre des Finances, une lettre de rappel dans laquelle il lui demandait, en outre, de lui fournir l'avis du Gouvernement sur les conséquences financières du texte voté par la Chambre et de lui indiquer l'attitude que le Gouvernement comptait prendre devant le Sénat.

Le 26 octobre, M. le Ministre lui répondit qu'il porterait la question devant le conseil des ministres et qu'il lui ferait aussitôt connaître la décision de celui-ci.

Aucune réponse ferme n'ayant été faite, M. Milliès-Lacroix rendit, le 31 octobre, successivement visite à M. le Président du Conseil et à M. le Ministre des Finances. A l'issue de ces entrevues, il adressa à ce dernier une nouvelle lettre insistant pour connaître officiellement l'attitude que comptait prendre le Gouvernement.

Ce même jour, le Ministère des Finances adressa à M. le Rapporteur général les renseignements qu'il avait demandés le 9.

Le 2 novembre, M. le Rapporteur Général adressa une lettre à M. le Ministre des Finances lui demandant quelle suite il comptait donner à une promesse qu'il avait faite à la Chambre, relativement à l'assimilation éventuelle des

ouvriers des P.T.T., aux fonctionnaires. Enfin, par une lettre en date du 6 novembre, il lui demanda de lui indiquer quelles répercussions pouvaient avoir au point de vue des retraites, le vote du projet accordant certains avantages de carrière aux fonctionnaires mobilisés.

En réponse à ces demandes, M. le Sous-Secrétaire d'Etat des finances fit envoi à M. le Rapporteur Général, du projet primitif du gouvernement rectifié en tenant compte des modifications que le Gouvernement avait acceptées postérieurement au dépôt de ce projet.

Jugeant cette manière de répondre à une question précise, peu nette, M. le Rapporteur Général demanda quelle était la portée exacte de cette transmission et renouvela sa question relative à l'attitude du Gouvernement à l'égard du texte voté par la Chambre.

Par une lettre en date du 10 novembre, M. le Sous-Secrétaire d'Etat précisa enfin la position du Gouvernement. Celui-ci s'entient aux dispositions qu'il avait acceptées; "il combattra devant la Haute-Assemblée, comme il l'a fait devant la Chambre, celles des dispositions du projet voté au Palais-Bourbon, qui lui paraissent n'avoir pas leur place dans une loi portant réforme du régime des pensions civiles et militaires, ou qui lui semblent trop lourdes dans la situation actuelle des finances de l'Etat pour le Trésor Public."

M. LE RAPPORTEUR GENERAL estime que pour en agir ainsi, le Gouvernement a des raisons qu'il doit faire connaître à la Commission. Il importe notamment qu'il précise, à l'occasion de la réforme des pensions, la politique qu'il entend suivre lorsque se poseront la question du statut des fonctionnaires et celle de la péréquation générale des

traitements dont l'échéance est proche. Il conclut qu'il est impossible pour la Commission de prendre position, tant que le Gouvernement n'aura pas solennellement pris devant elle, ses responsabilités.

DISCUSSION GENERALE

M. BIENVENU-MARTIN.- Il est nécessaire, en effet, que le Gouvernement définisse ce qui, à ses yeux, constitue la qualité de fonctionnaire. On peut se demander, par exemple, si les cantonniers sont des fonctionnaires. Actuellement, ils ne bénéficient pas de la loi de 1853 ; bénéficieront-ils de la loi nouvelle ?

M. GUILLIER.- Il en est de même pour les secrétaires de mairies.

M. JEANNENEY.- Je ne partage pas l'opinion de M. LE RAPPORTEUR GENERAL. Pour qui a suivi les débats de la Chambre, les intentions du Gouvernement sont parfaitement connues.

L'opinion publique manifeste une légitime impatience à voir aboutir le projet dont nous sommes saisis. Nous ne devons donc rien faire qui puisse inutilement en retarder la discussion.

En outre, la procédure qu'on nous propose me semble contraire à nos traditions. Nous avons toujours été fiers de prendre d'abord nos responsabilités avant toute audition du Gouvernement. Puisque, je le répète, nous avons tous les éléments pour nous faire une opinion, je crois que nous devrions continuer notre étude et prendre des résolutions que nous pourrions modifier par la suite, après avoir entendu le Gouvernement.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- Sur la question de l'urgence qu'il y a à aboutir, je suis d'accord avec M. Jeanney, puisque j'ai moi-même demandé que le projet de réforme des pensions fut mis en tête de notre ordre du jour. Mais je ne crois pas comme lui que l'opinion du Gouvernement ait été formulée sans ambiguïté. Notre attitude expectative est justifiée par celle du Gouvernement, car je ne puis penser que la lettre de M. le Sous-Secrétaire d'Etat constitue une réponse ferme engageant le Gouvernement tout entier. Le jour où nous serons fixés d'une façon définitive, - et ce jour peut être très proche, - nous pourrons alors délibérer et prendre position. Je vous promets d'ailleurs, mon opinion étant faite sur la question, de vous présenter mon rapport dès que le Gouvernement aura précisé son attitude et pris ses responsabilités.

M. DAUSSET.- Il y a un moyen de concilier les deux thèses. Afin qu'on ne puisse pas dire que le Sénat s'oppose au vote de cet important projet, je crois qu'il convient que nous disions que nous l'examinons dès maintenant mais que sans en interrompre la discussion, nous décidons d'entendre le Gouvernement.

M. DOUMER.- Ce projet est d'une importance considérable tant par son caractère que par ses conséquences financières. A l'heure actuelle, la considération de ces conséquences est de la plus haute importance. N'oublions pas que, ces jours derniers, le franc est tombé à 28 centimes. Le moindre coup porté au crédit public peut avoir des répercussions incalculables et entraîner un désastre.

Il faut que les intéressés sachent que si l'on veut donner satisfaction à toutes les revendications qui sont formulées

lées, le relâchement financier risquera d'être tel qu'il amènerait les pires catastrophes. Dès lors à quoi servirait une majoration apparente du taux des pensions si elles ne reposaient plus que sur une monnaie tellement avilie que, comme le mark, elle ne représentât plus rien.

On sait encore, dans le pays, que le Sénat est un frein aux inutiles prodigalités. Il est le plus ferme défenseur du crédit de la France mais il faut que le Gouvernement sache qu'il y a péril et qu'il assume sa part des responsabilités que nous allons endosser.

M. RENE RENOULT.- Il me semble, en effet, que le Gouvernement n'a pas défini clairement quelle serait sa position. Nous ne pouvons, certes, pas faire abstraction de ce point de vue, mais il n'est pas le nôtre.

Pour moi, la position du Gouvernement résulte du projet qui nous a été transmis.

La Chambre a donné une solution au problème, nous devons l'examiner, et dire ce que nous en pensons. Alors, le Gouvernement viendra, s'il le juge opportun, nous faire connaître son attitude.

M. LE GENERAL HIRSCHAUER.- En présence d'un projet d'aussi formidables conséquences, il me paraît dangereux de trop nous hâter; une étude préparatoire individuelle nous est nécessaire. Elle peut être brève, mais pour qu'elle soit sérieuse et complète, il serait bon que nous eussions chacun une copie de l'exposé de M. le Rapporteur Général et des tableaux comparatifs qu'il a fait dresser.

M. DOUMER.- Il serait bon que nous eussions également une copie des 3 textes en présence : texte du projet primitif, texte accepté par le Gouvernement et texte voté par la Chambre.

M. LE PRESIDENT.- Je fais établir ces copies. Elles vous seront distribuées dès qu'elles seront achevées.

M. ROUSTAN.- Je ne suis pas non plus partisan d'une trop grande hâte dans l'examen de ce projet. Mais, absence de rapidité ne veut pas forcément dire absence de continuité. Je demande donc que nous nous mettions à étudier posément le projet qui nous a été transmis. Ce que voyant, le Gouvernement, soyez en assurés, demandera à être entendu par nous pour nous faire connaître son opinion.

M. BIENVENU-MARTIN.- L'examen auquel nous nous livrons doit être sérieux. Or, il ne peut l'être si nous ignorons l'avis du gouvernement sur des questions qui précisément se posent à l'occasion de l'article premier, j'entends la question de l'assimilation des ouvriers et celle de l'extension du champ d'application de la loi aux employés départementaux et communaux. Je propose donc, pour concilier les deux tendances qui se sont manifestées au sein de la Commission, que nous disions que, nous étantsaisis du projet, nous en avons commencé l'examen, mais qu'avant de poursuivre celui-ci, nous estimons nécessaire de connaître l'opinion du Gouvernement.

M. SCHRAMECK.- En fournissant les chiffres que nous ai lus tout à l'heure, M. le Rapporteur Général, le Ministre des finances a, par avance, répondu aux questions que nous pourrions lui poser sur les conséquences financières du projet.

M. LE PRESIDENT.- Je reconnais que notre tradition, comme le rappelaient M. Jeanneney est de délibérer d'abord et d'entendre le Gouvernement ensuite. La situation étran-

ge dans laquelle semble vouloir se mettre le Gouvernement me semble justifier une dérogation à cette tradition ; c'est pourquoi je crois qu'il est bon que nous entendions d'abord le Gouvernement sur les motifs qui l'ont amené à combattre devant le Sénat les dispositions du projet qu'il nous a transmis.

M. JEANNENEY.- Ma seule crainte est que cela n'entraîne un retard.

M. LE PRESIDENT.- Non, car nous pouvons fixer l'audition du Gouvernement à après demain mercredi.

M. ROUSTAN.- J'adhère à cette proposition, étant bien entendu, qu'elle ne signifie pas que nous décidons de surseoir à tout examen jusqu'à l'audition du Gouvernement. La situation pour moi est la suivante : Nous examinons le projet ; nous constatons qu'il serait bon que nous connaissions l'avis du Gouvernement ; nous prions celui-ci de venir nous le faire connaître sans pour cela interrompre notre étude en l'attendant.

M. LE PRESIDENT.- C'est entendu.

La Commission décide d'entendre mercredi prochain 14 novembre, le Gouvernement sur les raisons qui le déterminent à ne pas soutenir intégralement devant le Sénat le projet de loi qu'il lui a transmis.

La séance est levée à 17 heures 40 minutes.

Le Président
de la Commission des Finances :

