

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 15 décembre 2022 à 10h00
« Histoire de la retraite »

Document N° 9
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**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**

Élise Feller, Le mouvement social, n° 190, janvier-mai 2000

Le Mouvement social :
bulletin trimestriel de
l'Institut français d'histoire
sociale

Le Mouvement social (Paris). Auteur du texte. Le Mouvement social : bulletin trimestriel de l'Institut français d'histoire sociale. 2000-01-01.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF. Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :

- La réutilisation non commerciale de ces contenus ou dans le cadre d'une publication académique ou scientifique est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source des contenus telle que précisée ci-après : « Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France » ou « Source gallica.bnf.fr / BnF ».

- La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service ou toute autre réutilisation des contenus générant directement des revenus : publication vendue (à l'exception des ouvrages académiques ou scientifiques), une exposition, une production audiovisuelle, un service ou un produit payant, un support à vocation promotionnelle etc.

[CLIQUER ICI POUR ACCÉDER AUX TARIFS ET À LA LICENCE](#)

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

- des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.

- des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter utilisation.commerciale@bnf.fr.

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

par Élise FELLER*

Au début du XX^e siècle les modifications du marché du travail dans les pays industrialisés font de la vieillesse un problème social, et de son traitement l'objet d'un long débat politique (1). On voit alors arriver sur le devant de la scène des mouvements de protestation portés moins par un groupe social que par un groupe d'âge, en l'occurrence celui des plus âgés, doublement touchés par la perte de leur revenu de travail et par la dépréciation de leurs rentes. En Grande-Bretagne c'est dès 1916 la National Conference on Old Age qui demande l'aménagement de la loi de 1908, puis dans les années 1930-1940 des millions de gens âgés qui se mobilisent autour de la National Federation of Old Age Pensions Associations pour une révision des pensions (2). En Allemagne ce sont les organisations de petits pensionnés et de petits rentiers qui tentent de conjurer les effets dévastateurs de l'inflation et de la crise (3). Aux États-Unis le mouvement lancé par Townsend en

* Historienne. Chercheuse associée au L.A.S.M.A.S., unité mixte C.N.R.S.-E.H.E.S.S.

(1) C. CONRAD, « La naissance de la retraite moderne : l'Allemagne dans une comparaison internationale (1850-1960) », *Population*, mai-juin 1990, et E. FELLER, « La construction sociale de la vieillesse au cours du premier XX^e siècle », in F. GUEDJ et S. SIROT (dir.), *Histoire sociale de l'Europe. Industrialisation et société en Europe occidentale, 1880-1970*, Paris, S. Arslan, 1997, p. 293-317.

(2) J. MACNICOL, *The Politics of Retirement in Britain 1878-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998. A. BLAIKIE, « The Emerging Political Power of the Elderly in Britain, 1908-1948 », *Ageing and Society*, 10, 1990, p. 17-39.

(3) D.J. CREW, « The Elderly, the Disabled and the Local Welfare Authorities in the Weimar Republic 1924-1933 », *Archiv für Sozialgeschichte*, 1990, p. 217-245. G. GÖCKENJAN & E. HANSEN, « Der lange Weg zum Ruhestand. Zur Sozialpolitik für das Alter zwischen 1889 und 1945 », *Zeitschrift für Sozialreform*, Dezember 1993, p. 725-755.

1933 en Californie se répand comme une traînée de poudre et propose un plan d'ensemble pour juguler le chômage des jeunes et l'appauvrissement des vieux (4).

Dans ces pays les historiens ont depuis longtemps mis en valeur ces mouvements au point d'y voir la naissance d'un « lobby gris » (5). Des sociologues ont analysé la structuration et la dynamique particulières d'organisations qui, en marge des clivages socio-politiques habituels, mobilisent sur la base de l'âge une population caractérisée par sa marginalisation économique, sa dispersion spatiale, son hétérogénéité sociologique, et son image dépréciée (6). Ils se sont interrogés sur les effets de génération ou de période, sur le rôle de facteurs comme l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans ou l'amélioration de l'accès à l'éducation des cohortes successives, enfin sur la place faite par les institutions démocratiques à l'expression de ces groupes.

En France l'histoire de la vieillesse et des gens âgés est encore trop peu avancée pour alimenter des débats comparables (7). Dans son immense travail sur les Anciens Combattants A. Prost avait pourtant ouvert la voie à une réflexion sur l'inscription dans le champ politique et social de « groupements transversaux », recoupant les frontières de classes et de partis, capables d'agir sur l'opinion et sur le pouvoir (8). Mais les Anciens Combattants, qui représentent une cohorte dont le vécu commun légitime positions et revendications collectives, n'arrivent à l'âge de la vieillesse qu'après la Seconde Guerre mondiale. Et malgré l'article consacré dès 1964 par le même A. Prost aux retraités de l'entre-deux-guerres (9), l'intérêt pour les formes de sociabilité et d'organisation des plus âgés s'est peu développé.

Il faut dire que la situation dans la France du début du siècle est quelque peu paradoxale. Bien que le vieillissement de la population y soit plus précoce qu'ailleurs, la lenteur de l'industrialisation, le maintien de formes traditionnelles de travail et d'emploi, ajournent jusqu'aux années 1930 la prise de conscience d'une exclusion durable de la vieillesse des sphères de la production. Certes à l'aube des années 1920 une vaste « nébuleuse » de gens âgés disposent déjà d'un revenu-vieillesse, sous la forme de rentes, de secours mutualistes, de retraites des mines ou des chemins de fer, de pensions de l'État ou des départements, de Retraites Ouvrières et Paysannes enfin (10). Mais, de l'épargne privée à la quasi-assistance, de la gratification bénévole

(4) J.K. PUTMAN, *Old Age Politics in California from Richardson to Reagan*, Stanford, Stanford University Press, 1970.

(5) H. PRATT, *The Grey Lobby*, Chicago, University of Chicago Press, 1976. C. LATOUR, « La révolte des vieux aux États-Unis », *Les Temps Modernes*, août-septembre 1977, p. 147-226.

(6) E. AMENTA, Y. ZYLAN, « It Happened Here : Political Opportunity, the New Institutionalism, and the Townsend Movement », *American Sociology Review*, avril 1991, p. 250-265. C. ELMAN, « An Age-Based Mobilisation : The Emergence of Old Age in American Politics », *Ageing and Society*, 15, 1995, p. 299-324.

(7) *Gérontologie et société*, octobre 1995, a consacré un numéro à « L'âge dans la politique » qui réunit des études sur la période récente.

(8) A. PROST, *Les Anciens combattants et la société française, 1914-1939*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1977.

(9) A. PROST, « Jalons pour une histoire des retraites et des retraités (1914-1939) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, octobre-décembre 1964, p. 263-289.

(10) F. NETTER, « Les retraites au cours de la période 1895-1945 », *Droit Social*, juillet-août 1965 et

à la pension inscrite au *Journal Officiel*, ces revenus correspondent à des démarches et à des situations bien différentes, qui ne fondent aucune communauté d'intérêt nettement déclarée, aucune revendication collective, aucune identité reconnue. Il faut attendre 1937 pour que, dans le contexte du Front populaire, le Parti Communiste lance la première « campagne de masse » qui dénonce « la misère des vieux » et réclame une allocation vieillesse pour tous les vieux travailleurs (11). Cependant cette campagne vise à améliorer le système d'assistance aux vieillards indigents mis en place en 1905 plus qu'à organiser un système de retraite. Si bien que, curieusement, ce sont les rares « privilégiés » bénéficiant dès le début de la période d'une pension de retraite, essentiellement les pensionnés de l'État, qui portent entre les deux guerres la protestation et les revendications susceptibles de mobiliser de plus en plus largement leur classe d'âge. C'est en grande partie à travers leur lutte que s'accomplit dans la population la lente appropriation de l'idée d'une « retraite » comme moment de l'existence où le renoncement à la vie active s'accompagne du versement d'un revenu de substitution garantissant une vieillesse décente.

Nous voulons simplement ici rendre compte des formes et de la portée de cette lutte. Nous verrons comment, dans une population qui connaît depuis plus de cinquante ans des régimes de retraites régis par les lois de 1831 et 1853 (12), 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, employés des communes et des départements, cheminots du réseau d'État, agents des transports publics et des établissements de santé (13). Mais la poursuite de l'inflation, les lenteurs de la péréquation, la crise, le chômage, la politique de déflation et les décrets-lois de 1934, remettant en cause les avancées des années 1920, amplifient et radicalisent le mouvement des retraités. S'engageant alors largement aux côtés des forces du Front populaire, les organisations de retraités accompagnent le mouvement social dont ils sont désormais une composante, reconnue par les partis politiques, les syndicats et l'opinion. Sans avoir réussi à se doter de structures stables ni à définir une stratégie efficace, elles sont parvenues à faire entrer en politique un groupe qui au-delà des intérêts catégoriels entend parler au nom d'une classe d'âge. Même s'il ne se prolonge pas après

septembre-octobre 1965. B. DUMONS et G. POLLET, *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994. A. REIMAT, *Les retraites et l'économie. Une mise en perspective historique XIX^e-XX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 1997. E. FELLER, *Vieillesse et société dans la France du premier XX^e siècle*, Villeneuve-d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, vol. II, 1999.

(11) E. FELLER, *Vieillesse et société...*, *op. cit.*, p. 352-366.

(12) G. THUILLIER, *Les pensions de retraite des fonctionnaires*, Paris, Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale, 1994. Voir annexe 1.

(13) L'effectif des personnels civils rémunérés par l'État, les départements et les communes en 1931 serait compris entre 930 000 et 950 000, alors que l'effectif des agents civils de l'État ne dépasse pas 600 000. R. RIVET, « La statistique des fonctionnaires en France et en divers pays », *Bulletin de la Statistique Générale de la France*, octobre-décembre 1932, p. 95-140.

la Seconde Guerre mondiale, leur combat a forgé une identité sociale que l'on confondra dans la seconde moitié du siècle avec la vieillesse en général, celle des retraités.

La guerre de 1914 crée une situation nouvelle pour l'État et ses pensionnés

La Grande Guerre, en se prolongeant quatre ans, modifie de façon irréversible le rôle de l'État dans la société, comme la place de ses serviteurs et de ses anciens serviteurs, qu'ils soient civils ou militaires.

Du côté militaire, le problème des pensions, et d'abord des pensions d'invalidité aux blessés et mutilés, des pensions de veuves et d'orphelins, se pose en des termes complètement nouveaux, auxquels la loi de 1831, conçue pour une armée de métier, ne peut répondre (14). Dans ce domaine il faut très vite légiférer pour assurer à la masse des anciens combattants et de leurs ayants droit un sort à la hauteur de leurs sacrifices (15). C'est l'objet de la loi du 31 mars 1919, véritable « charte des victimes de guerre », dont l'impact a été largement décrit (16). Le nombre de ses bénéficiaires n'a cessé d'augmenter jusqu'au milieu des années 1930, atteignant plus d'un million pour les pensions d'invalides, environ 700 000 pour les pensions de veuves et d'orphelins, et 800 000 pour les pensions d'ascendants. Le montant de ces pensions et leur évolution les rendent souvent symboliques. Mais l'organisation et la défense de ces larges catégories d'ayants droit alimentent l'activité d'associations vigoureuses, qui constituent un « lobby » influent auprès des élus et des cercles dirigeants (17).

C'est ce groupe de pression qui, malgré les réticences du gouvernement Tardieu, obtient que la loi de finances du 16 avril 1930 institue la « retraite du combattant », c'est-à-dire, pour tous les titulaires de la carte du combattant, une allocation de 500 francs à 50 ans, portée à 1 200 francs à 55 ans. Là aussi l'indemnité a une valeur surtout symbolique, puisqu'elle est versée sans distinction de ressources, et que, à son taux le plus bas, elle équivaut annuellement à un mois de la retraite d'un facteur. Mais elle se répand largement dans la mesure où elle peut être cumulée avec d'autres pensions et où elle ne peut diminuer les droits du titulaire à l'assistance. En 1937 on compte plus d'un million de livrets à 1 200 francs et 600 000 livrets à 500 francs (18).

Du côté civil, les répercussions du conflit sont certes moins massives mais pro-

(14) A. PROST, *Les Anciens combattants et la société...*, op. cit., t. I, et *Les Anciens combattants, 1914-1950*, Paris, Gallimard, 1977, p. 53 et suiv.

(15) Pour 7 800 000 hommes mobilisés, on compte 1 383 000 morts, 300 000 mutilés, 1 000 000 d'invalides à des degrés divers, 600 000 veuves et 700 000 orphelins. Chiffres cités par J.-J. BECKER et S. BERSTEIN, *Victoire et frustrations, 1914-1929*, Paris, Seuil, 1990, p. 148.

(16) A. PROST, *Les Anciens combattants et la société...*, op. cit., t. II, p. 14 et 250-253.

(17) *Ibid.*, p. 253, et A. SAUVY, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Economica, 1984, p. 235 et suiv.

(18) R. RIVET, « Notes sur l'évolution de la dette viagère », *Bulletin de la Statistique générale de la*

fondes et durables. La guerre a engendré une véritable « exubérance de l'État » (19), en développant les organes de contrôle étatique dans tous les domaines nécessaires à la Défense. Dans les années 1920, les nécessités de la reconstruction, la mise en place des pensions de guerre, la dépréciation de la monnaie et les correctifs à lui apporter, amplifient encore les fonctions de l'administration centrale, déjà gonflées à la fin du XIX^e siècle par le développement de l'éducation et des communications (20). L'effectif des fonctionnaires passe d'environ 400 000 en 1914 à environ 500 000 en 1931, sans tenir compte des employés des chemins de fer de l'État, ni des ouvriers d'État (tabacs, arsenaux) (21). C'est le personnel des postes, du télégraphe et du téléphone qui connaît la plus grande progression, tandis que l'enseignement ou la magistrature varient peu. En tous les cas l'espoir libéral de voir se réduire le nombre des fonctionnaires, de voir la charge de leurs traitements et de leurs pensions s'alléger, recule devant les nécessités.

D'autant que les dépréciations monétaires déclenchées par le conflit posent en termes nouveaux la question des rémunérations et tout particulièrement celle des avantages, concédés souvent une fois pour toutes, au moment de la retraite. Les pensions versées en 1914, en vertu des lois de 1831 et 1853, sont souvent très médiocres (22), et la cherté croissante de la vie contraint les gouvernements à se pencher rapidement sur le sort des petits retraités. En octobre 1917 sont créées des allocations temporaires, qui sont portées à 720 francs par an en 1919. Cet expédient est remis en cause lorsque est voté le 1^{er} juillet 1919 un relèvement général des traitements des fonctionnaires en activité. Désormais risquent d'apparaître des catégories de pensionnés inégalement traités suivant la date de liquidation de leur retraite (le taux de la pension est calculé à partir du salaire des six dernières années). « N'est-ce pas dérisoire que des fonctionnaires ayant exercé 46 ou 47 ans, mais retraités depuis trois ans touchent 650 francs de moins que ceux, retraités en 1919, qui n'ont accompli que 35 à 40 ans de service ! » s'indignent certains (23).

Ne pouvant rester insensible à ces problèmes, le Parlement constitue dès le mois d'août 1919 une commission présidée par MM. Doumer et Lugol. La loi du 25 mars 1920 établit des mesures transitoires, évidemment complexes, pour que chaque année, entre 1919 et 1925, le contingent de nouveaux retraités soit soumis à un calcul spécifique de son taux de pension (24), tandis que les pensionnés ayant

France et du service d'observation des prix, avril-juin 1938, p. 473-474. A la date de 1937 la retraite du combattant entre pour 1 610 millions de francs dans la dette viagère de l'État, tandis que les autres pensions de guerre pèsent pour 5 milliards, et les pensions civiles et militaires « normales » pour 5 milliards et demi.

(19) F. BOCK, « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *Vingtième Siècle*, juillet 1984. Cf. également P. FRIDENSON (ed.), *The French home front 1914-1918*, Oxford, Berg Publishers, 1992.

(20) P. ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

(21) R. RIVET, « La statistique des fonctionnaires en France », *art. cit.*, p. 95-140. I.N.S.E.E., *Recensement général des agents de l'État*, Paris, P.U.F., 1952. Curieusement le dénombrement des salariés de l'État s'avère une tâche délicate, donnant des résultats différents selon les critères et la source utilisés.

(22) Voir l'annexe 1.

(23) Lettre de l'Union lozérienne des retraités au député Lamy, citée dans *La Voix du Retraité*, n° 2, juin 1921.

(24) G. MICHEL, *La loi du 14 avril 1924 et la réforme du régime des pensions de retraite*, Paris,

liquidé leurs retraites avant 1919 voient les allocations temporaires instaurées pendant la guerre remplacées par un système de majorations progressives. Enfin, comme le niveau des prix persiste à augmenter pour atteindre trois et quatre fois celui de 1914 (25), en 1922 une « indemnité temporaire de cherté de vie », de 720 francs, est de nouveau accordée, qui s'ajoute à la majoration prévue en 1920.

La superposition de ces mesures de circonstance, chaotiques et toujours insuffisantes, cache mal la profonde détresse que connaissent beaucoup de pensionnés de l'État. Plus nombreux que jamais dans un pays dont les services publics ne cessent de s'étendre, menacés par l'effritement d'un revenu jusque-là limité mais sûr, ils sont amenés à sortir de la discrétion que leur fonction leur avait imposée pendant la vie active, à chercher des modes d'expression et d'action propres à faire aboutir leurs revendications.

Naissance et organisation du mouvement des retraités

La guerre n'est pas encore achevée que s'élève déjà la voix de pensionnés.

Nous tous, retraités des diverses administrations, vivions avant la guerre bien modestement et bien simplement, heureux si notre pension nous assurait un minimum indispensable de sécurité et de bien-être. La longueur de la guerre a causé une telle augmentation du prix de la vie qu'il en est aujourd'hui bien peu parmi nous qui peuvent sans crainte envisager le problème de l'existence...

Contents avant la guerre de notre modeste sort, nous vivions isolés, sans nous connaître, chacun ayant planté sa tente avant le grand voyage, dans un petit milieu d'où il n'avait aucun désir de s'évader. Aujourd'hui il nous faut en sortir, et tous ensemble, pour lancer notre appel au secours, il faut que nous nous retrouvions tous unanimes et solidaires.

signé B. Lapeyre, instituteur honoraire (26).

La feuille qui publie cet appel paraît à Toulouse et se présente comme l'organe de la Fédération Régionale des Retraités du Sud et du Sud-Ouest. Dès le premier numéro le député socialiste de Haute-Garonne Vincent Auriol lui apporte son soutien. Très vite elle donne la parole à des associations de départements voisins : Gers, Tarn, Tarn-et-Garonne, Hautes-Pyrénées, Aude, Hérault, et même Gard et Vaucluse. Ces régions du midi paraissent s'être rapidement mobilisées, comme si par son nombre, par son ancienneté, par sa « culture de service public », le groupe des

Librairie du Recueil Sirey, 1925, p. 18 et suiv., et F. PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires en France*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933, p. 50-52.

(25) I.N.S.E.E., *Annuaire Statistique de la France, Résumé rétrospectif*, 1966, p. 405.

(26) *Le Retraité*, organe de la fédération régionale des retraités du Sud et du Sud-Ouest, n° 1, février 1918.

retraités y avait été plus à même de définir ses objectifs (27). Le mouvement y semble connoté à gauche, animé par des militants socialistes qui usent de l'appellation de « camarades ». Une fois l'armistice signée, des réunions sont organisées à Toulouse, et préparent un Congrès Général de Petits Retraités à Paris en mai 1919 afin d'organiser la jonction avec d'autres groupements locaux ou régionaux.

Les rapports de police signalent en effet des réunions de retraités dans plusieurs départements, des Alpes-Maritimes aux Côtes-du-Nord, avant même que ne se développe en 1920 l'agitation des fonctionnaires (28). Particulièrement dynamique est l'association créée en mai 1918 à Cherbourg, qui se constitue en Confédération Générale des Retraités civils et militaires de France et des colonies, avant de lancer en juin 1919, un mensuel, *L'Informateur des Retraités*. Bien que prétendant à une audience nationale, *L'Informateur* s'attache surtout au sort des inscrits maritimes, des gens de mer, des ouvriers des arsenaux et des manufactures de tabacs, nombreux dans les régions de l'Ouest. Très méfiante vis-à-vis des « pontifes » parisiens, la Confédération de Cherbourg accepte pourtant d'entrer dans le Bloc National des Retraités, créé en novembre 1920 pour faire aboutir des revendications communes aux groupements qui se multiplient : allocation de vie chère, refonte des lois de 1831 et 1853, revalorisations des pensions.

Rapidement la campagne commencée par *Le Retraité* à Toulouse, ou *L'Informateur* à Cherbourg, est reprise à l'échelle nationale. En 1920 le quotidien *La Lanterne* lance, sous la plume de Victor Riou, alias Charles Tarril, une campagne de défense des retraités, et appelle à la constitution d'un syndicat national, bientôt nommé Union Syndicale, appuyé essentiellement sur la Fédération du Sud-Ouest et les associations de cheminots retraités (29).

En mai 1921 paraît enfin le premier numéro d'un organe national spécifique, *La Voix du Retraité* (30), dont le but affiché est la formation d'une grande confédération. Le journal, dirigé par un professeur de philosophie à la retraite, J. Tomelin, et par un ancien militaire, A. Dautel, ouvre effectivement ses colonnes d'une part à l'Union Nationale des Anciens Militaires (U.N.A.M.), dont Dautel est le fondateur,

(27) La répartition géographique des retraités est très mal connue, les données des recensements, y compris les listes nominatives, n'étant pas fiables dans ce domaine. Un ancien facteur n'est pas « retraité », mais « cultivateur », « voiturier » ou « cafetier ». Les listes électorales, utilisées notamment par G. Pollet et B. Dumons dans leur thèse, risquent de présenter les mêmes imprécisions, avec l'inconvénient supplémentaire de laisser de côté la population féminine. La carte dressée par A. Prost, à partir du travail de R. Rivet sur les pensions versées par département en 1935, reste donc l'indication la plus sûre que nous ayons. L'importance relative des pensionnés de l'État dans la population des plus de 60 ans y apparaît plus forte dans les départements de l'Est et du Midi. Voir R. RIVET, « Notes sur l'évolution de la dette viagère », *art. cit.*, p. 461 et A. PROST, « Jalons pour une histoire des retraites... », *art. cit.*, p. 281.

(28) Archives Nationales (A.N.), F7 13730 à 13733.

(29) *La Lanterne*, mars-avril 1920.

(30) Les *Annuaire de la Presse*, qu'ils soient nationaux ou départementaux, ne mentionnent généralement pas la presse des retraités. L'image que nous en donnons repose sur les sondages et les dépouillements effectués dans les Archives Départementales, à la B.D.I.C., et surtout à la Bibliothèque Nationale de France. Même là, les séries sont restées lacunaires et, du fait de leur déménagement récent sur le site de Tolbiac, elles sont pour l'instant difficiles d'accès. C'est volontairement que nous avons laissé de côté le mouvement des retraités alsaciens et lorrains qui connaissent une situation particulière.

d'autre part au Bloc National des Retraités qui fédère une multitude d'associations dans le pays. Il est difficile d'apprécier l'importance de ces groupements. La Société des retraités civils et militaires de Lozère, qui envoie fréquemment lettres ou pétitions, se satisfait de 350 adhérents, tandis que l'Assemblée des Petits Retraités civils et militaires de Dordogne annonce avoir recueilli 10 500 signatures, et que la Confédération de Cherbourg se dit forte d'une soixantaine d'associations. L'unité, qui est le leitmotiv du journal, semble cependant loin d'être atteinte puisque, au-delà du rapprochement entre l'U.N.A.M. et le Bloc National qu'incarne la publication, une vive polémique se développe avec l'Union Syndicale, qui sous la houlette d'un « non-retraité », le publiciste Victor Riou, prétend jouer un rôle essentiel dans le mouvement (31).

En 1922 cependant, alors que commence à la Chambre la discussion sur la retraite des fonctionnaires, la nécessité d'une action concertée s'impose. Au Congrès de Marseille, les 18 et 19 juin 1922, l'Union Syndicale et le Bloc National se rallient à la proposition lancée par l'organisateur marseillais du Congrès, M. Miramont (32) : « But unique, Fédération Unique, Organe unique ». Les groupes présents s'engagent à renoncer à leurs publications particulières pour soutenir un seul journal, *L'Avenir des Retraités*, lancé le 4 août 1922. Mais si l'Union Syndicale (et plus tard l'Entente Générale) utilise largement les colonnes du nouveau mensuel, ni *L'Informateur* ni surtout *La Voix* ne renoncent à paraître. C'est que la bataille parlementaire fait rage autour des différents projets de réforme du système des pensions et que les associations de retraités restent profondément divisées.

D'une part, autour de la *La Voix du Retraité*, se constitue une Ligue de défense du projet n° 4495, appuyant le texte déposé par le député Taurines (Entente républicaine démocratique) qui a pris la tête du combat pour la péréquation (33). Cette Ligue comprend plusieurs mouvements nationaux, l'U.N.A.M., l'Union générale des retraités, la Fédération nationale des retraités des chemins de fer, le Bloc des retraités. D'autre part l'Union Syndicale et les associations qui y adhèrent appuient le projet n° 3070 des députés Doumer et Lugol, en reprochant au projet Taurines de vouloir par la péréquation pérenniser les injustices au profit des plus hauts fonctionnaires.

Dans cette mouvance nous trouvons par exemple l'Union générale des petits retraités d'Afrique du Nord, qui paraît représentative de beaucoup d'associations locales, désemparées par les divisions des états-majors, mais déterminées à mener la lutte. Dans son journal elle déplore la dispersion des efforts : « Dans toutes les villes de France il existe des sociétés de retraités et chacune d'elles, croyant avoir trouvé l'âge d'or des retraités, adresse directement ses travaux et rapports aux parlementaires » (34). Les statuts qu'elle se donne en avril 1923 montrent la spécificité de ce type d'association qui s'apparente à la fois à une société de secours mutuels,

(31) Voir rapport de police de 1921, A.N., F7 13733.

(32) Sur Miramont et le Cartel Provençal des pensionnés civils et militaires, voir A.N., F7 13730.

(33) Le mot recouvre bien des choses, mais il s'agit surtout d'obtenir la refonte des multiples barèmes, « A ancienneté, soldes, grades équivalents, pensions égales », et la prise en compte de l'évolution des traitements.

(34) *Le Retraité Algérien*, n° 6, 1^{er} mars 1923.

lorsqu'elle assiste les malades, organise les obsèques ou tente de créer une maison de retraite, à un syndicat corporatif, lorsqu'elle revendique la réversion des retraites féminines sur le mari survivant, et à un groupement d'intérêts locaux, lorsqu'elle demande une prime de résidence pour que les retraités de l'État restent finir leurs jours en Algérie (35). Dans ces conditions il est sans doute bien difficile de remédier à la dispersion des associations et de les faire parler d'une seule voix.

Quoi qu'il en soit, partout la mobilisation grandit dans ce début des années 1920, faisant connaître à l'opinion les protestations et les revendications des pensionnés de l'État. « Je crois devoir vous signaler que depuis quelque temps des réunions de petits retraités ont lieu dans différentes localités, presque tous les dimanches. Des associations se forment partout et présentent les mêmes revendications » note un informateur (36). L'insuffisance des pensions, la nécessité de maintenir l'indemnité de vie chère en attendant leur revalorisation sont les thèmes qui reviennent constamment. Mais plus largement on demande qu'une nouvelle loi sur les retraites soit examinée, afin de résoudre des questions déjà anciennes comme les conditions et le niveau de la réversion aux veuves, ou la réversibilité des pensions féminines sur le conjoint. Enfin, des catégories dont le régime de retraite est resté jusque-là distinct de celui des fonctionnaires : ouvriers d'État, employés municipaux, agents hospitaliers demandent à y être rattachés.

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, alors que l'échec de l'occupation de la Ruhr et la crise monétaire les incitent à une politique de rigueur accrue. Le vote d'une nouvelle loi sur les pensions va paraître suffisamment urgent pour que la Chambre conservatrice et le Sénat, plus radical, unissent leurs efforts et adoptent, deux mois avant des élections législatives décisives, des mesures étonnamment modernes.

Un succès fédérateur : la loi du 14 avril 1924

Le projet initial, préparé par la commission Doumer-Lugol et repris par le gouvernement en 1921, ne prévoit que des améliorations partielles de l'ancienne législation, et aucune mesure d'ensemble pour les retraites déjà liquidées. Comme le font remarquer certains députés, juridiquement, l'État employeur n'était pas tenu à la révision des pensions de ses anciens employés. La pension pouvait être considérée comme une allocation définie une fois pour toutes, à laquelle il suffirait d'appliquer

(35) *Ibid.*, n° 7, 15 mars 1923. Nous pensons aux rôles multiples que A. PROST a mis en évidence dans les associations d'Anciens Combattants, « à la fois bureau d'aide sociale et caisse d'allocations familiales, fonds de secours et sociétés mutuelles de retraite, caisse d'assurance-décès ou maladie et organisme de crédit H.B.M. » : *Les Anciens Combattants et la société...*, op. cit., t. II, p. 253.

(36) Rapport du Commissaire spécial du Finistère, 29 janvier 1922, A.N., F7 13731.

des coefficients de majoration pour tenir compte de la dépréciation monétaire. Mais l'idée d'une « péréquation », qui tiendrait compte des nouvelles échelles de traitements pour redéfinir les pensions déjà concédées, lancée par certains retraités (ceux de grade élevé surtout), fait très vite son chemin parmi les élus. Un contre-projet, déposé en juin 1922 par Jean Taurines et une cinquantaine de députés de tous bords, envisage une refonte complète du système des pensions, et propose la péréquation pour les avantages déjà en cours. La pension est dans cette optique assimilée à un traitement prolongé, qu'il faut mettre en conformité avec les traitements actuels, quelle que soit la date à laquelle elle a été liquidée. Beaucoup d'associations de retraités soutiennent ce texte. A l'Assemblée se forme un groupe de défense des retraités, présidé par le très populaire député radical des Landes Léo Bouyssou, qui, après avoir soutenu la proposition Doumer-Lugol, se rallie au projet Taurines.

Les débats qui s'engagent au Parlement sont si complexes et si passionnés que le gouvernement Poincaré est mis en minorité par une Chambre qui lui est en principe toute acquise (37). Un second cabinet Poincaré, soucieux de conclure avant les législatives, fait adopter un texte de compromis qui est promulgué le 14 avril 1924. Le groupe de défense conduit par Bouyssou, Taurines et Durafour a joué un rôle déterminant dans cette issue, qui est célébrée par *La Voix du Retraité* comme une grande victoire : « Après bien des efforts et bien des luttes, nous avons enfin obtenu satisfaction : le gros morceau est enlevé, la péréquation est acquise » (38). En fait la péréquation, si attendue des retraités, n'est qu'un aspect de la loi du 14 avril 1924, qui, remplaçant les dispositions de 1831 et 1853, procède à une refonte complète du système, et fait bien vite figure de « charte des retraites » pour les serviteurs de l'État, et de référence pour les catégories voisines.

Le premier objectif de la nouvelle loi était d'unifier les régimes de retraites relevant de l'État, et en effet ses dispositions s'appliquent à un certain nombre d'auxiliaires permanents, jusque-là assujettis à des régimes spéciaux. Mais le gouvernement s'est absolument opposé à l'assimilation au régime des fonctionnaires d'autres catégories qui le réclamaient, et qui devront par des batailles parallèles conquérir des avantages approchants. Ainsi les ouvriers d'État gardent un régime distinct, et auront à attendre quatre ans avant que la loi du 21 mars 1928 ne l'améliore (39). Les employés municipaux et départementaux, malgré d'interminables débats, ne voient aboutir aucune solution d'ensemble, tandis que beaucoup d'entre eux obtiennent des régimes propres, aussi avantageux, et parfois plus, que celui des salariés de l'État (40). Pour les fonctionnaires coloniaux des cadres locaux, une caisse intercoloniale est créée. Bien sûr les auxiliaires temporaires, par exemple les femmes « temporaires de guerre », sont eux aussi exclus du régime normal de retraite. Malgré ces réticences, la loi de 1924 s'accompagne d'un élargissement considérable du nombre

(37) *Journal Officiel, Chambre des députés, Débats parlementaires*, 1924, p. 1609-1615.

(38) *La Voix du Retraité*, n° 72, 5 mai 1924.

(39) S. TRAVERS, *Le statut du personnel ouvrier et le problème de la main-d'œuvre dans les arsenaux de la marine française*, thèse de droit, Paris, 1935, p. 260 et suiv.

(40) O. MEYER, *Les régimes de retraite des agents des collectivités locales et établissements publics locaux*, thèse de sciences politiques et économiques, Strasbourg, 1938.

de pensionnés. D'environ 300 000 en 1914, il s'élève à 535 000 en 1930, et à 600 000 en 1938. Cet accroissement serait dû pour moitié à la croissance des effectifs et pour moitié aux dispositions de la loi, plus généreuses que les précédentes, notamment pour les invalides, les veuves et les orphelins (41).

Ce sont également les modalités d'attribution et de calcul des pensions qui sont redéfinies et généralement élargies. Le fonctionnaire a désormais un droit absolu à faire liquider sa pension quand les conditions d'âge et de services sont remplies. Ce droit n'était pas explicite dans la loi de 1853, et l'attribution de la pension restait à la discrétion du ministre. Une fois concédée et inscrite sur le grand Livre de la Dette publique, la pension est irrévocable. Même si la carrière est interrompue avant qu'un droit à pension soit constitué, le fonctionnaire garde un droit sur ses versements, qui sont déposés à son nom à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse.

Les conditions d'obtention de la pension reconduisent les règles fixées en 1853 : 60 ans d'âge et 30 ans de services en règle générale ; 55 ans d'âge et 25 ans de services dans les emplois dits « actifs ». Une nouvelle notion, celle des « limites d'âge », vise à limiter la prolongation de carrière des fonctionnaires âgés, tout en laissant à l'administration la possibilité de réguler les flux et les carrières puisque « la limite d'âge marquera la date au-delà de laquelle il sera interdit de maintenir un agent en activité. Mais elle ne comportera nullement l'obligation de le laisser en service jusqu'à cette date dès qu'il réunira les conditions nécessaires pour la retraite » (42).

Le calcul du montant de la retraite se fait selon les mêmes modalités pour les pensions civiles et les pensions militaires, en général plus favorables que celles résultant des lois antérieures. Ainsi la période de référence est limitée aux trois dernières années (au lieu de six), qui sont celles des salaires les plus élevés dans des déroulements de carrière fortement liés à l'ancienneté. Le minimum de la pension d'ancienneté est fixé à la moitié du salaire ou de la solde de référence, aux 3/5 pour les plus petits traitements. A cela s'ajoute, pour chaque année de service effectuée en sus de la durée exigée par la loi, un accroissement de 1/60 (ou 1/50 pour les agents des services actifs) du salaire de référence. Sont également prises en compte les périodes militaires, avec une bonification pour les campagnes de guerre. Pour les femmes une année supplémentaire par enfant est attribuée. Le père, ou la mère ayant élevé trois enfants jusqu'à 16 ans a droit à une majoration de 10 % de sa pension, et, au-delà du troisième, à une majoration de 5 % par enfant. Les maxima de pension sont réévalués et ne peuvent dépasser les trois quarts du salaire de référence, ni excéder 18 000 francs.

Les modifications du droit à pension des veuves et des orphelins, que la loi de 1853 protégeait mal, étaient très attendues. « Désormais le décès du mari ne laissera jamais la veuve du fonctionnaire civil sans recours de l'État » (43). Elle pourra prétendre à la moitié de la pension d'ancienneté ou d'invalidité à laquelle le fonctionnaire aurait eu droit au jour de son décès. Les enfants recevront une pension temporaire

(41) R. RIVET, « Notes sur l'évolution de la dette viagère », *art. cit.*, p. 445-484.

(42) R. MURET, *La limite d'âge dans la mise à la retraite des fonctionnaires civils*, thèse de droit, Paris, 1934, p. 14 et suiv.

(43) G. MICHEL, *La loi du 14 avril 1924...*, *op. cit.*, p. 88-89.

jusqu'à l'âge de 21 ans, égale à 10 % de celle qu'aurait eu le père. Quant aux pensions d'invalidité, elles peuvent prendre en compte les cas où l'invalidité ne résulte pas du service (44).

Cependant ce qui aurait dû être une pièce maîtresse de la réforme des pensions civiles et militaires de l'État, la réforme du financement, est, elle, ajournée. En effet, de l'avis de la commission, comme de la plupart des parlementaires, il convenait d'abandonner le régime de répartition résultant de fait de la loi de 1853 pour adopter un régime de capitalisation, que l'on pensait plus clair et moins onéreux. Une Caisse des pensions avait donc été envisagée, à laquelle auraient été versées les cotisations des salariés (6 % des traitements retenus à la source), et la contribution de l'État employeur (9 %). Mais très vite la discussion fait apparaître qu'un tel système de capitalisation ne serait équilibré que vers l'an 2000, et qu'en attendant, il faudrait que le budget de l'État continue à assurer le versement des pensions qui n'avaient pas donné lieu à capitalisation, tout en cotisant pour les actifs. Ceci paraît devoir « entraîner des charges trop lourdes et trop aléatoires dans le demi-siècle d'incertitude financière et monétaire qui vient » (45), et l'on ajourne « provisoirement » le système de capitalisation.

La loi de 1924 va donc bien au-delà des mesures de circonstance exigées par la dépréciation monétaire. Elle peut être considérée comme une étape décisive dans la constitution d'un modèle de retraite qui, de la fonction publique, rayonnera sur nombre de secteurs publics, para-publics, puis sur l'ensemble du salariat. Elle confirme, ce que la loi de 1853 avait tacitement admis, mais que la stabilité de la monnaie avait masqué jusqu'en 1914, l'absence d'un lien mathématique direct entre le versement consenti pendant l'activité et la pension concédée. Elle contredit ouvertement la logique jusque-là officiellement proclamée, et protégée, de la retraite-épargne, où le livret individuel est le témoin de l'effort de prévoyance de chacun, et où la « rente » en est le produit. Le versement du salarié n'est pas un geste d'épargne individuelle mais un geste de solidarité collective, notamment vis-à-vis des générations précédentes lésées par l'inflation. De plus, en allant au-delà des ajustements temporaires décidés pendant la guerre, en admettant la péréquation générale des pensions, les parlementaires introduisent une innovation importante : « la revalorisation ne renvoie pas à la dépréciation monétaire, mais à la hausse des traitements [...] elle fait de la pension non pas la prolongation du salaire passé des pensionnés, indexée sur la hausse des prix dans un souci de justice sociale, mais la prolongation du salaire qu'ils toucheraient s'ils étaient encore, eux, en activité » (46). Le lien entre épargne et retraite, qui faisait de celle-ci le fruit d'une forme de patrimoine, est remplacé par le

(44) F. PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires...*, op. cit., p. 104.

(45) Rapport de M. Lugol, séance du 29 février 1924, cité par G. MICHEL, *La loi du 14 avril 1924...*, op. cit., p. 119.

(46) B. FRIOT, *Protection sociale et salarisation de la main-d'œuvre. Essai sur le cas français*, thèse d'État en sciences économiques, Université Paris X, 1993, p. 450. L'auteur souligne combien les débats et les choix de 1924 sont « audacieux » et propres à éclairer les controverses actuelles. « L'histoire passionnante de la retraite de la fonction publique reste à écrire, d'autant qu'elle est d'une haute actualité dans les débats d'aujourd'hui [...] qui tentent de faire passer pour des nouveautés des oripeaux fatigués de "retraites" patrimoniales » (p. 453).

lien entre salaire des actifs et retraite, qui en fait un « traitement différé » (47). La confusion qui peut encore exister dans l'opinion entre rentiers et retraités sera clairement dénoncée par ces derniers qui affirmeront leur spécificité, leurs droits et leurs devoirs (48).

Cependant la péréquation, admise par le législateur de 1924 comme une opération exceptionnelle, et non renouvelable, devient, du fait de l'augmentation continue des prix et des salaires, l'objet de batailles constamment renouvelées, à travers lesquelles le mouvement des retraités se développe et se déchire.

Les batailles pour la péréquation Développement et divisions du mouvement des retraités

Les dispositions de la loi prévoyaient deux étapes, et de longs délais, pour l'ajustement du montant des pensions liquidées avant avril 1924. On procéderait d'abord à une révision grossière mais relativement rapide, en appliquant un coefficient de majoration dégressif et plafonné, en attendant que l'administration ait repris chaque dossier, tâche à laquelle elle s'attelle en commençant par les plus anciens (49). Les associations de retraités se montrent immédiatement très vigilantes quant au déroulement et aux résultats de l'opération. A *La Voix du Retraité* un service (payant) est proposé aux lecteurs pour les aider à calculer le montant de leurs futures pensions et à faire valoir leurs droits ; la rubrique « Révision des pensions » enregistre les succès obtenus et publie les témoignages de reconnaissance des correspondants. En outre, l'idée s'impose très vite que l'application de la loi de 1924 ne saurait suffire à faire face à la hausse continue des prix. Le Cartel des Gauches ayant réévalué les traitements des fonctionnaires au 1^{er} janvier 1925, la première péréquation fondée sur les barèmes de 1919 paraît insuffisante aussitôt qu'engagée. Il y est remédié par une indemnité supplémentaire et temporaire, avant que ne soit admis le principe d'une seconde péréquation générale sur la base des traitements en vigueur le 1^{er} janvier 1928. A la fin des années 1920 la question de la péréquation, de ses modalités, ses retards, sa mise à jour, entretient l'effervescence d'un mouvement des retraités de plus en plus présent dans le paysage politique et social.

(47) C'est l'expression employée par F. PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires...*, op. cit., p. 98.

(48) *Journal des Retraités*, février 1938. On remarquera qu'en Allemagne un parallèle est constamment fait entre le combat des petits pensionnés (*Sozialrentner*) et celui des petits rentiers (*Kleinrentner*). Voir C. CONRAD, *Vom Greis zum Rentner. Der Strukturwandel des Alters in Deutschland zwischen 1830 und 1930*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1994.

(49) L'échelonnement sur une dizaine d'années des opérations de péréquation rend difficile l'estimation des revenus des retraités, qui sont successivement, mais à des moments variables selon leur âge, bénéficiaires du système de majoration forfaitaire, puis de la péréquation, selon les barèmes du moment.

La relative unité qui s'était imposée durant la préparation de la loi de 1924 n'a pas survécu à la victoire. En février 1926, *La Voix du Retraité* disparaît à la suite d'un procès entre ses fondateurs. Le titre ne peut être repris par aucun des adversaires et ce sont deux organes, *Le Cri du Retraité* et le *Journal des Retraités*, qui s'affrontent pendant plusieurs années, sans pour autant exprimer toutes les sensibilités du mouvement.

Le Cri du Retraité, dirigé par A. Dautel, affirme représenter 95 % des retraités, et être soutenu par les plus grands groupements nationaux, comme l'Union Syndicale, conduite par Maurupt, la Fédération Nationale des cheminots retraités, conduite par Rosset (50), l'Association Nationale des Officiers Retraités, de Buisson, et sa propre organisation, l'Union Nationale des Associations Civiles et Militaires. Ces groupements se rassemblent en un « cartel », violemment hostile aux « dissidents » et à la Fédération des fonctionnaires (51) qui tente d'implanter des sections de retraités dans ses différents syndicats. Le cartel et *Le Cri* travaillent en étroite collaboration avec le groupe parlementaire de défense des retraités, qui s'est reconstitué dans la nouvelle Chambre sous la présidence de Léo Bouyssou. Le journal n'hésite pas, surtout à l'approche d'échéances électorales, à détailler les mérites des élus qui ont le mieux œuvré pour les retraités, quelle que soit leur couleur politique. « Dans cette liste nos abonnés y remarqueront des blancs, des rouges et des mi-blancs, mi-rouges. Ce qui, une fois de plus, leur démontrera que la question « opinion publique » n'est rien pour nous. Une seule chose compte : la politique du retraité, et nous patronnons exclusivement ceux qui méritent de l'être » (52).

Face au *Cri du Retraité*, le *Journal des Retraités*, dirigé par Auguste Fraval, se situe plus à gauche que son concurrent, fustigeant la mollesse de Bouyssou et offrant une tribune à des parlementaires plus critiques vis-à-vis de la politique gouvernementale, comme A. Piquemal, député communiste, puis socialiste, membre actif du groupe parlementaire de défense des retraités. Il se montre particulièrement attentif aux droits des petits retraités et des pensionnés proportionnels, à la situation des anciens cheminots qui n'ont pas encore obtenu de péréquation, au sort des employés communaux et départementaux exclus de la loi de 1924. En avril 1927 le journal appelle les organisations qui le soutiennent à un congrès qui se tient à

(50) La loi de 1909 a donné aux cheminots un système de retraite, alors plus avantageux que celui des fonctionnaires, dont la loi de 1924 s'est en partie inspirée. Créée en 1917, la Fédération Nationale est la plus ancienne association de cheminots retraités. Elle compte 20 000 adhérents en 1921 et 35 000 en 1923. A.N., F7 13665.

(51) Quoique non autorisés, les groupements professionnels de fonctionnaires se sont développés dès la fin du XIX^e siècle, sous une forme souvent amicaliste. Il est intéressant de noter que leur premier regroupement sur une plate-forme revendicative a lieu en 1904 à propos d'un projet de réforme de la retraite. La Fédération des fonctionnaires, née en 1909, revient en 1927 dans le giron de la C.G.T., dont elle devient une des principales composantes avec 200 000 adhérents (sans compter les postiers, les cheminots du réseau d'État et les ouvriers d'État qui ont leurs syndicats propres). Voir J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Villeneuve-d'Ascq, Presses Universitaires de Lille, 1989, p. 115 et suiv.

(52) *Le Cri du Retraité*, 5 avril 1928. Ce moyen de pression est à rapprocher de ceux utilisés en Grande-Bretagne par la National Federation of Old Age Pensions Associations : cf. J. MACNICOL, *The Politics of Retirement*, op. cit., p. 320.

Bourges, et qui donne naissance à une Entente Générale des Retraités Civils et Militaires de France et des Colonies, où dominent les catégories modestes. L'Entente se propose d'agir en liaison avec la Fédération des fonctionnaires affiliée à la C.G.T. (53). Elle réunit de multiples Fédérations Départementales où se retrouvent instituteurs, gendarmes, facteurs, douaniers, forestiers, employés des départements et des communes (54). Malgré la tribune que lui offrent d'une part le *Journal des Retraités*, d'autre part, jusqu'à sa disparition en 1929, *L'Avenir des Retraités*, la nouvelle organisation se dote en 1930 d'un mensuel propre : *L'Entente des Retraités*.

La multiplication des organes témoigne bien sûr de la complexité des situations et de la diversité des intérêts. Mais elle témoigne aussi de la vitalité du mouvement des retraités. D'abord essentiellement revendicatifs et même techniques (55), ces périodiques, souvent bi-mensuels, changent de visage à l'orée des années 1930. La publicité y occupe une place grandissante, jusqu'à couvrir toute la dernière page dans le *Journal des Retraités*. Les Galeries Barbès proposent leur salle à manger moderne en chêne massif sculpté, en s'engageant à reprendre l'ancien mobilier ; Radio-Voxa vend sans intermédiaire des postes de radio « Super 7 lampes » ; les cognacs, champagnes, vins de Banyuls ou huîtres d'Arcachon sont commercialisés par des « camarades », c'est-à-dire par des retraités, producteurs ou revendeurs, auxquels on peut commander par l'intermédiaire du journal ; des compagnies d'autocars proposent des circuits touristiques et gastronomiques en direction de la Côte d'Azur. Les petites annonces s'étoffent également. Des fabricants y offrent à l'abonné d'arrondir ses revenus en écoulant la production d'huile, de savon ou de biscuits de leurs ateliers ; des hôtels, des pensions de familles, et de plus en plus de maisons de repos et de maisons de retraite font connaître leurs ressources et leurs prix ; enfin les annonces matrimoniales remportent un succès certain. « L'expérience concluante que nous venons de faire une année durant, avec nos petites annonces "Entre Nous", nous a permis de constater que nous avons fait des heureux et que nous avons contribué à créer des foyers, là où il n'y avait que la solitude » (56). Au fil des ans nous voyons s'étoffer ces rubriques « annexes » et se développer de nouveaux centres d'intérêt. Les articles sur le jardin initient à l'art de la greffe et aux secrets du repiquage. Les « causeries médicales » s'écartent de la syphilis, sujet majeur des années 1920, pour aborder les rhumatismes, l'arthrite, l'hypertension ou la lutte contre le vieillissement. Des consultations médicales sont même organisées, par correspondance, ou au siège du *Journal des Retraités*, rue de la Croix-Nivert. En 1933 le même organe lance les « voyages du *Journal des Retraités* » en direction du Midi et de l'Italie, expérience

(53) A.N., F7 13730.

(54) Certains de ces groupes locaux nous sont connus grâce à leurs bulletins, parus et conservés de façon très irrégulière, comme *Le Retraité de Saône-et-Loire* ou le *Bulletin de l'Association des Retraités de l'Enseignement public de la Somme*.

(55) « Retraités ! La complexité des textes législatifs concernant les pensions oblige les retraités à se tenir rigoureusement au courant. Prendre un abonnement au *Journal des Retraités*, c'est s'assurer contre les erreurs de liquidation qui coûtent si cher aux retraités qui en sont victimes ». Cet encadré paraît régulièrement en première page du *Journal des Retraités*.

(56) *Journal des Retraités*, 15 octobre 1930.

qui ne sera pas renouvelée ; par contre son « Office coopératif » destiné à procurer aux abonnés « des marchandises de toute première qualité à un prix inférieur de 25 à 40 % à celui du commerce courant » fonctionne jusqu'en 1940, avec au catalogue sous-vêtements de coton ou de flanelle, bretelles, rasoirs et tondeuses à cheveux.

Tout cela laisse à penser que s'élargit l'audience des périodiques, comme des associations de retraités, dont ils sont les porte-parole, sans que nous puissions chiffrer les effectifs d'abonnés ou d'adhérents (57). Grâce à cette presse les informations circulent bien au-delà du cercle des militants et des groupes de pensionnés de l'État. On a pu remarquer par exemple que dans la correspondance adressée aux Caisses de retraites des transports parisiens les réclamations s'appuient de plus en plus sur ce que le pensionné a entendu dire, sur les comparaisons qu'il a pu faire avec d'autres retraités, et sur les informations qu'il a lues « dans le journal », ce qui renvoie rarement à la grande presse nationale ou régionale, indifférente ou impuissante à suivre le détail de la législation. S'adressant à un « camarade » qui collabore au journal *Les Petits Retraités*, un ancien contrôleur des omnibus le remercie à l'avance de ce qu'il pourra faire « pour les anciens petits retraités de notre catégorie qui ont accompli à ce moment des 12 et 14 heures de présence, pas de congé annuel, pas de repos hebdomadaire, les périodes militaires non payées, pas habillées, enfin pas de vie de famille » (58).

Une opinion se forme, consciente de ses droits, décidée à faire entrer dans les faits la péréquation telle qu'elle l'entend, c'est-à-dire le réajustement systématique des pensions sur l'échelle des salaires. Jusqu'en 1930 le mouvement a le « vent en poupe » : bénéficiant d'une conjoncture favorable, soutenu par une opinion bienveillante, il a l'oreille de nombreux élus, et enregistre une suite de succès qui améliore sensiblement la situation des retraités.

Mais en 1930 du fait du renversement de la conjoncture, de l'aggravation des déficits budgétaires, les demandes des retraités et des députés qui leur sont dévoués rencontrent des résistances nouvelles. Comme le soulignera plus tard Léo Bouyssou, il ne s'agissait pour eux que de parfaire l'œuvre engagée : « Je demandais la péréquation automatique, c'est-à-dire que le gouvernement fût tenu, chaque fois que les traitements des fonctionnaires seraient rehaussés, d'adapter les retraites à ces nouveaux traitements, pour les anciens comme pour les nouveaux retraités... C'était le couronnement des lois de 1924 et de 1927, c'était l'achèvement de la loi des retraites » (59). Le gouvernement Tardieu refuse d'engager de nouvelles dépenses (60), appuyé par le Sénat, où C. Dumont et J. Caillaux dénoncent les budgétivores que

(57) Nous n'avons pour l'instant pas trouvé d'archives, publiques ou privées, concernant les nombreuses associations citées.

(58) É. FELLER, *Agents et retraités des Transports Parisiens, trajectoires individuelles et changement social dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Mission Archives de la R.A.T.P., Mémoires et documents, 1994. Dossier de Louis P. [506]. Nous n'avons pas retrouvé ce journal, sans doute destiné aux employés départementaux puisque, après avoir démissionné en 1907 de son emploi de contrôleur à la C.G.O., Louis P. occupe jusqu'en 1930 un poste d'agent de service rétribué par la Préfecture de la Seine.

(59) Séance du 17 mars 1932, *Annales de la Chambre des députés, Débats parlementaires*, 1932, t. 146, 2^e partie.

(60) Séance du 15 avril 1930, *Annales de la Chambre...*, op. cit., 1930, t. 140, 2^e partie.

sont les fonctionnaires et les retraités. C'est encore Taurines qui formule l'amendement susceptible de ménager un accord (il deviendra l'article 111 de la loi du 16 avril 1930) : la péréquation complète sera réalisée « dans la limite des économies acquises par le recul des limites d'âge et par la révision des conditions de classement dans le service actif » (61). Parmi les retraités, la consternation est grande. Ils se disent victimes d'une campagne de presse dirigée par une « oligarchie de ploutocrates » (62). L'article 111 est dénoncé comme un « trompe l'œil », et les indemnités d'attente comme un « os à ronger » (63). Mais la volonté d'aboutir à une péréquation constante (le mot automatique étant devenu trop impopulaire est retiré) évite la rupture, même si le vice-président de l'Entente Générale met clairement en garde les députés, en retournant le mot de Caillaux : « Cinq cent mille retraités, c'est une belle armée de sportulaires, mais d'électeurs aussi ! » (64). De nouvelles dispositions concernant les limites d'âge et le classement des services sont mises en œuvre par Germain-Martin dès 1930 avant d'être confirmées après un long débat par la loi de finances du 31 mars 1932 (65). Elles tendent à faire reculer l'âge des liquidations et leur montant. Quant à la révision des pensions déjà en cours, en principe prévue au 1^{er} octobre 1931, elle est limitée aux retraités de plus de 65 ans, et sera réalisée par étapes.

L'ensemble des mesures adoptées entre 1930 et 1932 représentait donc un sérieux coup d'arrêt pour le mouvement revendicatif des pensionnés de l'État. Après avoir obtenu en 1924 une refonte favorable du régime de retraite et la mise en œuvre d'une péréquation intéressant tous les anciens retraités, ils voyaient cette progression de leurs acquis remise en cause au nom de la rigueur budgétaire. Cependant l'architecture et les principes mêmes de la loi de 1924 semblaient sauvegardés. C'est à ces principes que s'attaquent directement les décrets-lois de 1934, déchaînant la colère des retraités et radicalisant leur mouvement.

La tempête des décrets-lois et la radicalisation du mouvement

Les tensions nées de la crise des années 1930 ouvrent pour les retraités une période extrêmement difficile. Les élections de mai 1932 ont ramené Herriot au pouvoir. Privé sur sa gauche de la participation des socialistes, sur sa droite de la

(61) *Ibid.*

(62) *Journal des Retraités*, 15 octobre 1930.

(63) *Ibid.*, 5 mars 1931.

(64) *Ibid.*, 15 octobre 1930. Forcée à partir du mot sportule, qui désignait à Rome les dons en nature ou en argent que les patrons accordaient à leurs clients, l'expression de « sportulaires » fut prise comme une injure, à l'égal de celle de « budgétivores », et valut à Caillaux de solides rancunes.

(65) Séances de mars 1932, *Annales de la Chambre...*, *op. cit.*, t. 146, 2^e partie. Voir aussi H. GOURDEAUX et J. GRANDEL, *L'agression contre les retraités et les fonctionnaires, ses répercussions sur les cheminots et personnels à statut*, brochure du Parti Communiste, Paris, Bureau d'édition, 1932, et F. PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires...*, *op. cit.*, p. 55 et suiv.

confiance des milieux d'affaires, il ne peut gouverner ; les ministères de centre gauche qui lui succèdent voient à la crise économique s'ajouter une grave crise politique, que les émeutes du 6 février 1934 font éclater au grand jour. Dans le « gouvernement d'union nationale » formé alors par G. Doumergue, nous retrouvons aux Finances Germain-Martin (66). Celui-ci, malgré la dévaluation de la livre puis du dollar, et conformément à la doctrine qui domine dans les milieux financiers et politiques, se refuse à envisager une dévaluation du franc. Il lui reste pour défendre la monnaie à accentuer la politique de rigueur budgétaire, en s'en prenant plus particulièrement aux « privilèges » et aux « abus », notamment chez les pensionnés de l'État.

Les décrets-lois promulgués le 5 avril 1934 sont une offensive ouverte contre la loi de 1924 et ses principes. Le rapport introductif ne dissimule pas qu'il s'agit bien de revenir sur une législation trop laxiste. Donnant quelques exemples bien choisis de retraites atteignant 75 % et même 100 % du traitement d'activité (67), imputant à ces « excès » la croissance vertigineuse des crédits alloués aux pensions civiles et militaires (68), il propose de reconsidérer complètement les principes et les modes de calcul. Le ministre prend pour référence les rentes qu'auraient produites les versements des fonctionnaires dans un système de capitalisation, alors qu'aucun gouvernement n'a été en mesure de le réaliser. Après avoir démontré que ces rentes atteindraient à peine 30 à 40 % du traitement, il lui paraît « équitable », et même généreux, de réduire désormais le montant maximum des pensions à 50 % du traitement de base, avec pour seules exceptions certains avantages familiaux ou bénéfiques de campagne de guerre. Pour réaliser cet objectif, le calcul se fera à raison de 1/70 du salaire par année de service, pour le cadre A (services sédentaires), et 1/60 pour le cadre B (services actifs). Ces dispositions draconiennes étant prises, le ministre pouvait envisager de « régler une fois pour toutes l'irritante question de la péréquation des pensions » (69). La révision en fonction des nouvelles échelles de traitement, celles de 1930, aura lieu pour tous, quel que soit l'âge ou la date de départ, mais en appliquant évidemment les nouvelles méthodes de calcul. La réduction qui s'ensuivra inévitablement sera maintenue entre 5 et 15 % de la retraite précédente. En attendant que les opérations de péréquation, toujours longues, soient menées à bien, c'est un prélèvement de 10 % qui sera effectué sur les arrérages en cours. Ce prélèvement forfaitaire cessera lorsque la pension aura été révisée, et réduite aux nouvelles normes. La sévérité de la réforme est justifiée par le résultat espéré, à savoir la stabilité monétaire, véritable « clause de sauvegarde » pour les pensions. Enfin, toujours pour alléger le budget, un certain nombre de fonctionnaires seront admis à faire valoir leur droit à la retraite par anticipation.

(66) Il est en passe de devenir aussi impopulaire que Caillaux auprès des retraités. « Cet homme réellement néfaste conduira les finances publiques à une impasse par sa politique de ménagement envers les puissances d'argent et de spoliation envers les petits », écrit A. FRAVAL dans le *Journal des Retraités*, 10 mai 1935.

(67) *Journal Officiel, Lois et décrets*, 5 avril 1934 : un facteur rural après 35 ans de service passe d'un salaire de 11 900 francs à une pension de presque 9 000 francs, un gendarme jouit après 45 ans de service d'une retraite de 12 374 francs, égale à son salaire.

(68) Voir annexe 1.

(69) *Journal Officiel, Lois et décrets*, 5 avril 1934.

Si la loi de 1932, par la manipulation des catégories de service, avait permis de rogner un certain nombre de retraites à venir, les décrets-lois de 1934 amputaient sérieusement et immédiatement l'ensemble des pensions. Ils retournaient l'arme de la péréquation contre ses promoteurs en révisant les pensions anciennes non seulement en fonction des nouvelles échelles de traitement, mais aussi en fonction des nouveaux modes de calcul, plus désavantageux que les précédents. En prenant pour référence la retraite-épargne qu'auraient constituée les versements fictivement capitalisés des fonctionnaires, ils tournaient le dos à la notion de « traitement différé » introduite par la loi de 1924.

Les décrets-lois de 1934 sont ressentis comme une atteinte grave à la position que les retraités de l'État, et avec eux tous ceux dont le statut tendait à s'en rapprocher, croyaient avoir conquise depuis la Grande Guerre. L'indignation est immédiate et radicalise un mouvement jusque-là discret et bon enfant. Des manifestations sont signalées un peu partout. A Grenoble un meeting réunit 3 000 personnes, dans le seul département du Vaucluse quatre réunions, tenues en quelques jours, à Vaison, Orange, Apt, et l'Isle-sur-Sorgue, rassemblent des hommes et des femmes prêts à soutenir « leur droit jusqu'à épuisement de leur force » (70). La presse des retraités s'enflamme : *Le Retraité des P.T.T.*, pourtant toujours digne et austère, traite de « monstre » le ministre Germain-Martin (71). *Le Journal des Retraités* titre : « Les décrets-lois ne passeront pas » (72) et intensifie sa campagne pour mobiliser tous les pensionnés concernés.

C'est que l'action des « trois grands groupements » issus des luttes précédentes, et reconnus par les pouvoirs publics, ne semble plus suffisante. L'Union Syndicale des Pensionnés présidée par L. Hennequin, l'Association des officiers en Retraite présidée par le colonel Buisson, et l'Entente Générale des Retraités présidée par Bienaimé de la Motte ont certes depuis 1930 instauré entre elles une concertation permanente, et se disent partie prenante d'un « cartel » plus large comprenant des associations de retraités communaux et départementaux, de retraités des chemins de fer ou des postes. Elles restent en contact étroit avec le groupe de défense parlementaire, et sont appelées à participer à la commission chargée dès juillet de réviser les aspects les plus scandaleux des décrets-lois. Mais certains pensent qu'un mouvement plus massif, dépassant les rivalités de personnes et de chapelles, s'impose. Appuyée par *le Journal des Retraités* et *le Cri du retraité*, une Ligue de défense des retraités se constitue en avril 1934, sous la présidence de H. Ménégaux, éminent scientifique, sous-directeur honoraire du Muséum d'Histoire Naturelle. Le premier objectif de la Ligue est de lutter pour l'abrogation des décrets-lois, et elle le fait avec une âpreté nouvelle. Elle dénonce la trahison de l'État-patron, qui se fait l'instrument des « grands intérêts » et alimente des campagnes calomnieuses contre ses plus dévoués serviteurs. « Depuis l'intensification de la crise, devant le marasme des affai-

(70) *L'Entente des Retraités*, n° 16, septembre-octobre 1934. La participation des retraités à la journée de protestation contre les décrets-lois organisée le 15 avril par les syndicats de fonctionnaires est notée à Brest, Cherbourg, La Rochelle, Hendaye, etc. A.N., F7 13953.

(71) *Le Retraité des P.T.T.*, avril 1934.

(72) *Journal des Retraités*, 25 avril 1934.

res, boutiquiers, industriels et financiers, tels les animaux malades de la peste, ont recherché l'auteur de tous leurs maux et, souvent la presse aidant, on a fini par trouver et crier haro sur les baudets : le fonctionnaire, le retraité, le pensionné » (73). Les « mercantis » et les fraudeurs du fisc sont désignés comme les vrais responsables des déficits. La Ligue vilipende l'inefficacité des groupements traditionnels de retraités, et se dit avec 15 000 adhérents ou sympathisants la plus vaste association de retraités. Elle engage résolument ses forces dans la bataille électorale qui s'annonce :

Retraités, souvenez-vous, comprenez et faites votre devoir. Vous voterez en masse pour ceux qui se sont montrés vos amis fidèles et qui vous ont soutenus de leur constante opposition aux décrets-lois. Les amis, nous ne faisons que le constater, vous les trouverez exclusivement dans les rangs du Front populaire (74).

Si elle rompt ainsi avec l'apolitisme cher aux associations de retraités, la Ligue refuse de s'avancer sur le terrain de l'action syndicale, réaffirmant sans cesse son hostilité à toute ingérence des actifs et de leurs organisations dans la défense des retraités. Or les événements poussent les syndicats de fonctionnaires, d'enseignants, de cheminots, de postiers, qui avaient dès les années 1920 créé des « sections » ou des « comités » prenant en charge les problèmes des retraités, à s'intéresser davantage à cette population. Les mesures de déflation des années 1934-1935 touchent à la fois les actifs et les pensionnés. Le mécontentement des retraités en font une force non négligeable, socialement et électoralement. « Nous ne devons pas oublier que dans une période relativement courte, l'effectif des retraités sera égal et peut-être supérieur à celui des camarades encore en service. Il serait dangereux de laisser cette force éparse, les compagnies seules en bénéficieraient » écrit l'organe des cheminots de la C.G.T.U. (75), qui mène une lutte ouverte contre la vieille Fédération Nationale des cheminots retraités, autonome et amicaliste, accusée de toutes les compromissions. En 1935, la réunification de la C.G.T. permet la constitution d'une grande Fédération des fonctionnaires dont les effectifs passent de 260 000 à 320 000 entre 1936 et 1938. Elle organise en son sein, dès le 1^{er} février 1936, la Fédération générale des retraités, animée par Marthe Pichorel, militante chevronnée venant du Syndicat National des Instituteurs (76). Dans *La Tribune des fonctionnaires et des retraités*, puissant organe officiel de la Fédération des fonctionnaires, P. Neumeyer appelle sans relâche les retraités, qui « dans leur grande majorité sont restés trop à l'écart de notre mouvement », à rejoindre la fédération cégétiste (77). De fait la Fédération générale des retraités est immédiatement reconnue par les pouvoirs publics

(73) Discours de M. Jaillet, trésorier de la Ligue, *Journal des Retraités*, 10 juin 1935.

(74) Affiche électorale diffusée à plusieurs milliers d'exemplaires, *Journal des Retraités*, 25 mars 1936.

(75) *Le Cheminot retraité*, octobre 1935.

(76) J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires...*, op. cit., p. 133.

(77) *La Tribune des Fonctionnaires et des Retraités*, 7 avril 1934. *La Tribune* a inclu les retraités dans son titre depuis 1931, sans pour autant devenir un journal de retraités. Sa rubrique « La jurisprudence des retraites » est destinée surtout à informer les actifs, et ne fait pas beaucoup de place à la vie de retraite elle-même.

et associée, aux côtés des « trois grands groupements », aux commissions gouvernementales ou aux négociations avec les élus, alors que la Ligue ne parvient pas à s'y faire représenter. Chez les cheminots, la fusion des sections de la C.G.T.U. et de la C.G.T. donne naissance à une Section Nationale des Retraités, qui après une intense campagne d'adhésions se dit proche des 50 000 recrues (78). Mais ni l'effort des militants ni la vague syndicale du Front populaire n'ont raison des groupements amicalistes. Ils proposent des formes de convivialité et d'action auxquelles les retraités restent attachés. « Nous préférons voir aux funérailles de nos camarades [...] une couronne offerte par notre société au lieu du drapeau rouge fourni par le syndicat » (79). Surtout, dans une période de vaches maigres où les intérêts des actifs et des pensionnés peuvent entrer en contradiction, beaucoup d'associations de retraités veulent garder leur liberté d'action. Elles seront confortées dans cette attitude lors des nouveaux déchirements que la C.G.T. connaîtra en 1939, puis en 1947.

Les coups portés aux pensionnés de l'État entre 1930 et 1935 ont donc radicalisé et élargi le mouvement des retraités. Sur environ 500 000 pensionnés de l'État on peut estimer à 100 000 l'effectif de ceux qui se mobilisent dans l'une ou l'autre des organisations (80). Il faut y ajouter les quelque 100 000 cheminots retraités affiliés à la C.G.T. ou à une association autonome, la cohorte des postiers, des personnels hospitaliers, des employés communaux et départementaux, des ouvriers d'État, des agents des transports publics, notamment des agents du Métro qui ont formé un Groupement des retraités. Cette force maintenant considérable a contribué à la victoire du Front populaire et en soutient largement les réformes. Les retraités, loin d'être, de par leur âge et leur position, un frein au changement social, y adhèrent et y participent (81).

Conscient de ce soutien comme de la justesse des revendications présentées, le gouvernement de Léon Blum entend donner satisfaction aux demandes des retraités. La loi de finances de décembre 1936 fait retour à la loi de 1924 et abroge les décrets-lois de 1934-1935, tout en maintenant les avantages nouveaux concédés par ces décrets à certaines catégories et en promettant la péréquation intégrale des pensions sur la base des traitements et soldes du 1^{er} octobre 1930. Cependant si sur le plan des principes la victoire est complète, les avantages réellement obtenus sont fragiles. La dévaluation du franc, la reprise de la hausse des prix compromettent les effets de la péréquation promise, malgré l'instauration d'une indemnité spéciale temporaire de 720 francs dès la fin 1937. Les dossiers de retraite des agents des transports parisiens, dont les systèmes de retraite s'inspirent de ceux du secteur public, nous révèlent des situations certainement très proches de celles des pensionnés de l'État de même catégorie. Nous y voyons que la péréquation prévue sur la base des salaires de 1930 n'est réalisée qu'en 1941 et que, quels que soient le grade, la date

(78) *Le Cheminot retraité*, novembre 1936.

(79) Le Président de la Société Amicale des agents retraités du P.L.M. de Saint-Étienne, *Le Cheminot retraité*, juin 1935.

(80) Cette estimation du *Journal des Retraités* en juillet 1939 semble crédible.

(81) Dans le *Journal des Retraités*, non seulement on se félicite des quarante heures et des congés payés, mais on revendique des voyages de vacances à tarifs réduits pour les retraités, et l'on se hasarde à imaginer « l'extension des pensions de retraite à tous les Français » (décembre 1936).

de la liquidation, la nature de la pension, le revenu des retraités fléchit à partir du milieu des années 1930, avant de s'effondrer dans les années 1940 (voir annexe 2). De plus la lutte contre le chômage conduit à renforcer la chasse aux cumuls. Le décret du 29 octobre 1936 interdit aux administrations et collectivités d'employer des pensionnés, sauf pour des travaux intermittents. Beaucoup de petits retraités qui complétaient leurs revenus comme gardes champêtres ou gardiens d'école sont maintenant étroitement contrôlés. C'est plutôt le retour à la terre qui est encouragé par une loi de 1938 sur le « Domaine Retraite » (82). Enfin la Chambre du Front populaire, après les avoir supprimés, doit recourir elle aussi aux prélèvements sur les retraites avec une « contribution nationale exceptionnelle » de 2 % sur les revenus de 1939, portée à 5 % pour 1940. Les protestations et les plaintes sur les insuffisances de la péréquation, l'injustice des prélèvements, les difficultés de la vie, se multiplient. Un ancien chef de train du Métro, âgé de 62 ans, dont la femme est hospitalisée, demande un secours en juillet 1936 à sa caisse de retraite :

Je suis dans l'impossibilité matérielle de pouvoir prélever sur ma retraite (20 francs par jour) quoi que ce soit pour faire face à de si grands frais. Je n'ai pas d'autres revenus pour vivre que ma modeste pension qui a été réduite par les décrets-lois toujours en application aux retraités dans les services publics (83).

En 1939 un ancien machiniste retraité depuis 1923 écrit :

Jeudi 8 juin dernier j'ai été toucher ma pension et j'ai été surpris de la retenue qu'on m'a faite : 44,50 francs, c'est énorme pour moi qui ai une si petite pension, 6 027 francs...

Après l'embellie du début des années 1930, les retraités ont à faire face à une situation durablement dégradée. Mais ils se trouvent pour l'affronter dans une position bien différente de celle qu'ils ont connue aux lendemains de la Première Guerre mondiale lorsque « les retraités, sans appuis, sans union, sans liens entre eux, véritables parias de la société, réduits par l'effondrement du franc à vivre dans la misère, se lamentaient désespérément quand ils n'appelaient point à leur secours le suicide pour sortir du cercle infernal de la faim » (84). Appuyés sur une législation rénovée et sur un mouvement organisé, ils ont pris conscience de leurs droits et de leur force.

(82) *Le Journal des Retraités*, 10 septembre 1938.

(83) Ces retraités n'ont pas de couverture maladie s'ils ne cotisent pas volontairement à une mutuelle.

(84) A. Delpeuch, Président du Comité d'action des retraités du Rhône, *Le Journal des Retraités*, 20 septembre 1933.

Conclusion

Ainsi entre les deux guerres une nouvelle composante du paysage social est née avec le mouvement des retraités, qui contribue puissamment à donner à la notion de retraite un contenu nouveau et à fédérer autour d'elle une classe d'âge. A partir du noyau combatif des pensionnés de l'État il a rassemblé des groupes de plus en plus nombreux dont la situation et les intérêts sont proches. Malmenés par l'inflation, la crise, la rigueur budgétaire, les pensionnés des services publics, mais aussi des transports, des banques, du gaz et de l'électricité, se montrent de plus en plus attentifs aux débats et aux mesures dont dépend leur survie. Leur pension n'est plus cette sorte de revenu d'appoint qui jusqu'au début du XX^e siècle ne paraissait pas déterminant pour caractériser la position sociale du bénéficiaire. Les difficultés et les batailles du premier XX^e siècle ont fait apparaître leur retraite comme un droit, seul susceptible d'assurer une vieillesse décente à ce « prolétariat de l'État, des départements, des communes et des services publics » (85), auquel les contraintes du métier et la modicité des salaires interdisent tout autre projet. Les décrets-lois ont achevé de faire ce que le combat contre la vie chère et les campagnes pour la péréquation avaient amorcé : ils ont renforcé l'identification et la cohésion d'un groupe de population âgée dont le mouvement revendicatif possède désormais sa presse, ses organisations, ses relais parlementaires.

Ni parti ni syndicat ni ligue, le mouvement des retraités comprend une multitude d'associations souvent nées spontanément à travers le pays, et qu'aucune organisation nationale ne parvient durablement à unifier. Ce sont la diversité et la vitalité de ces associations qui font d'abord la force du mouvement. A la fois groupes de défense et amicales, elles se développent souvent sur le plan local et professionnel. Mais elles se fédèrent dans des ensembles où, aux côtés d'anciens officiers, d'anciens fonctionnaires de l'enseignement, des finances, des postes, nous rencontrons des inscrits maritimes, des ouvriers des arsenaux, des employés communaux et départementaux, des agents des chemins de fer. Elles disposent d'hommes et de femmes assez dévoués et compétents pour rédiger les bulletins, tenir la trésorerie, aller assister aux réunions dans d'autres villes ou aux congrès de Paris. Bien des groupements n'auraient pu vivre et durer sans ce genre de comportement, qui suppose sa part d'abnégation et sa part d'ambition personnelle. Aussi leur stratégie n'est pas de susciter des manifestations de rue ou des désordres que la plupart de leurs sympathisants réprouveraient. Ils préfèrent agir sur l'opinion par la presse, puis par la radio (86), développer les relations personnelles avec les élus, œuvrer dans les coulisses du pouvoir, former un groupe de pression, discret mais vigilant, en relation constante avec le groupe

(85) C'est ainsi que s'intitule un syndicat de fonctionnaires marseillais. A.N., F7 13730. L'idée selon laquelle les fonctionnaires sont les premiers des prolétaires est développée par R. MELCHERS, *La vieillesse ouvrière (1836-1914). Les origines de la retraite ouvrière*, thèse de 3^e cycle, Université d'Aix-Marseille II, 1984, p. 160.

(86) Le 14 mai 1939 est diffusée une causerie sur « Les retraités dans la nation » par Bienaimé de la Motte, Président de l'Entente des retraités. *Le Journal des Retraités*, 10 juin 1939.

parlementaire de défense des retraités. Cette manière d'agir a fort bien réussi au moment du vote de la loi de 1924 qui consacre l'émergence du mouvement des retraités et lui donne ses lettres de noblesse. Jusque-là essentiellement concentré sur les questions juridiques et financières, il peut s'ouvrir à d'autres aspects de la vie de retraite et apparaître comme le creuset où s'élabore la sociabilité d'un groupe qui revendique une identité propre, et obtient une reconnaissance sociale, ceci trente ans avant l'émergence du « troisième âge » dans la société française.

Mais les faiblesses du mouvement se révèlent dans les années difficiles qui suivent. L'émiettement des associations reflète la grande diversité des situations et recouvre des oppositions d'intérêt. Les rivalités de personnes, les ambitions locales ou nationales, prennent une importance que nous devinons à travers les nombreuses scissions et recompositions que traverse le mouvement. Le combat des chefs remplace trop souvent le débat d'idées, comme le clientélisme remplace les convictions politiques. Les années 1930, avec les difficultés budgétaires, la crise sociale, la radicalisation des positions politiques, placent les associations dans une situation délicate, les rendant souvent impopulaires et impuissantes à agir sur le cours des événements, à moins de prendre parti dans le débat politique. La question se pose alors de l'engagement syndical au côté des actifs, d'autant que la mobilisation qui accompagne le Front populaire profite surtout aux groupements syndicaux. Mais l'unité syndicale réalisée dans la C.G.T., la coordination devenue nécessaire entre les différents groupements ne font disparaître ni le particularisme ni le corporatisme d'associations farouchement attachées à leur autonomie comme à leurs traditions amicalistes. Et la « victoire » de 1936 n'empêche pas la dégradation durable de la situation des retraités, prélude aux années terribles de l'Occupation et de la Libération.

Ses divisions et ses désillusions ne doivent pas faire oublier que le mouvement des retraités, en luttant pour la loi d'avril 1924 et la péréquation, a non seulement soudé tout un ensemble de pensionnés qui se sont reconnus dans un projet commun, mais fait émerger une conception de la retraite qui va continuer, au-delà de la guerre, à servir de référence à de larges couches de salariés. Le combat mené par les pensionnés de l'État dans les années 1920-1930 a joué un rôle pionnier dans la formation d'une idée moderne de la retraite, en soulevant publiquement des questions comme celle d'un « droit à la retraite », celle des limites d'âge, celle du financement, par capitalisation ou répartition, celle du maintien d'un pouvoir d'achat constant tout au long de la vie de retraite. La « charte de 1924 », confirmée en 1936, a pris valeur d'exemple en fixant des principes et des règles qui ne pourront pas être ignorées des autres acteurs de la vie sociale, dans les collectivités publiques ou les entreprises privées. Alors même que « l'État-providence » n'a pas su ou n'a pas pu construire un système général de retraite, l'État-patron accepte dans l'entre-deux-guerres pour ses agents un régime novateur, où l'on a pu voir le modèle d'une « retraite à la française » (87).

(87) B. FRIOT, *Protection sociale et salarisation...*, op. cit., p. 427-460. R. LENOIR, « L'invention du "troisième âge" et la constitution du champ des agents de gestion de la vieillesse », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, mars-avril 1979, p. 57-82.

Annexe 1

Les pensions civiles et militaires en 1914

Au 1^{er} janvier 1914 l'État servait 307 000 pensions, dont 122 000 pensions civiles (75 000 pensions d'ancienneté ou d'invalidité, et 47 000 pensions de veuves), et 185 000 pensions militaires (139 000 pensions propres dont 40 000 retraites proportionnelles, et 46 000 pensions de veuves).

En application de la loi de 1853 le montant de la retraite d'ancienneté (30 ans de service et 60 ans d'âge pour les « sédentaires ») s'élève à la moitié du traitement moyen des six dernières années, avec un plafonnement à 6 000 francs, sauf pour les très hauts fonctionnaires. Les pensions de réversion sont limitées à un tiers de la retraite principale, si du moins le mariage est antérieur de six ans à la retraite, et surtout si le titulaire ne décède pas avant l'entrée en jouissance. En effet le système garde un caractère tontinier, en ce sens que si le fonctionnaire quitte son emploi, ou décède avant de remplir les trente années de service et les soixante ans d'âge, aucune prestation n'est due, ni à l'agent ni à la veuve ni aux orphelins. Tandis que les tenants du libéralisme dénoncent le poids de la dette viagère et les rigidités administratives, les pensionnés dénoncent l'arbitraire et l'insuffisance des liquidations.

La distribution des pensions civiles et militaires (à l'exclusion des retraites militaires proportionnelles) selon leur montant annuel en 1914, en %			
Pension propre		Pension de réversion	
Inférieure à 500 F	9	Inférieure à 300 F	20
De 500 à 750 F	15	De 300 à 500 F	32
De 750 à 1 200 F	38	De 500 à 750 F	23
De 1 200 à 1 800 F	17	De 750 à 1 200 F	16
De 1 800 à 3 600 F	15	De 1 200 à 1 800 F	7
De 3 600 à 6 000 F	5	Égale ou supérieure à 1 800 F	2
Égale ou supérieure à 6 000 F	1		
La moyenne ressort à 1 300 F environ		La moyenne ressort à 600 F environ	

Source : R. RIVET, « Notes sur l'évolution de la dette viagère », *Bulletin de la Statistique générale de la France et du service d'observation des prix*, avril-juin 1938, p. 449. Les chiffres ont été établis d'après une statistique de 1920. Le salaire annuel d'un instituteur débutant est en 1914 de 1 200 F, celui d'un ouvrier parisien peut dépasser 2 500 F.

Les pensions civiles et militaires entre les deux guerres Évolution des effectifs et des charges financières

Années	Effectifs	Montant des pensions en millions de F (sans tenir compte des retenues ni des prestations familiales)
1913	298 000	300
1920	410 000	600
1925	455 000	1 300
1929	530 000	3 500
1933	545 000	4 100
1938	650 000	6 000
1946	730 000	32 000

Source : P. CARCELLE et G. MAS, *Pensions civiles et militaires*, Paris, Sirey, 1957, p. 2-3.

Annexe 2

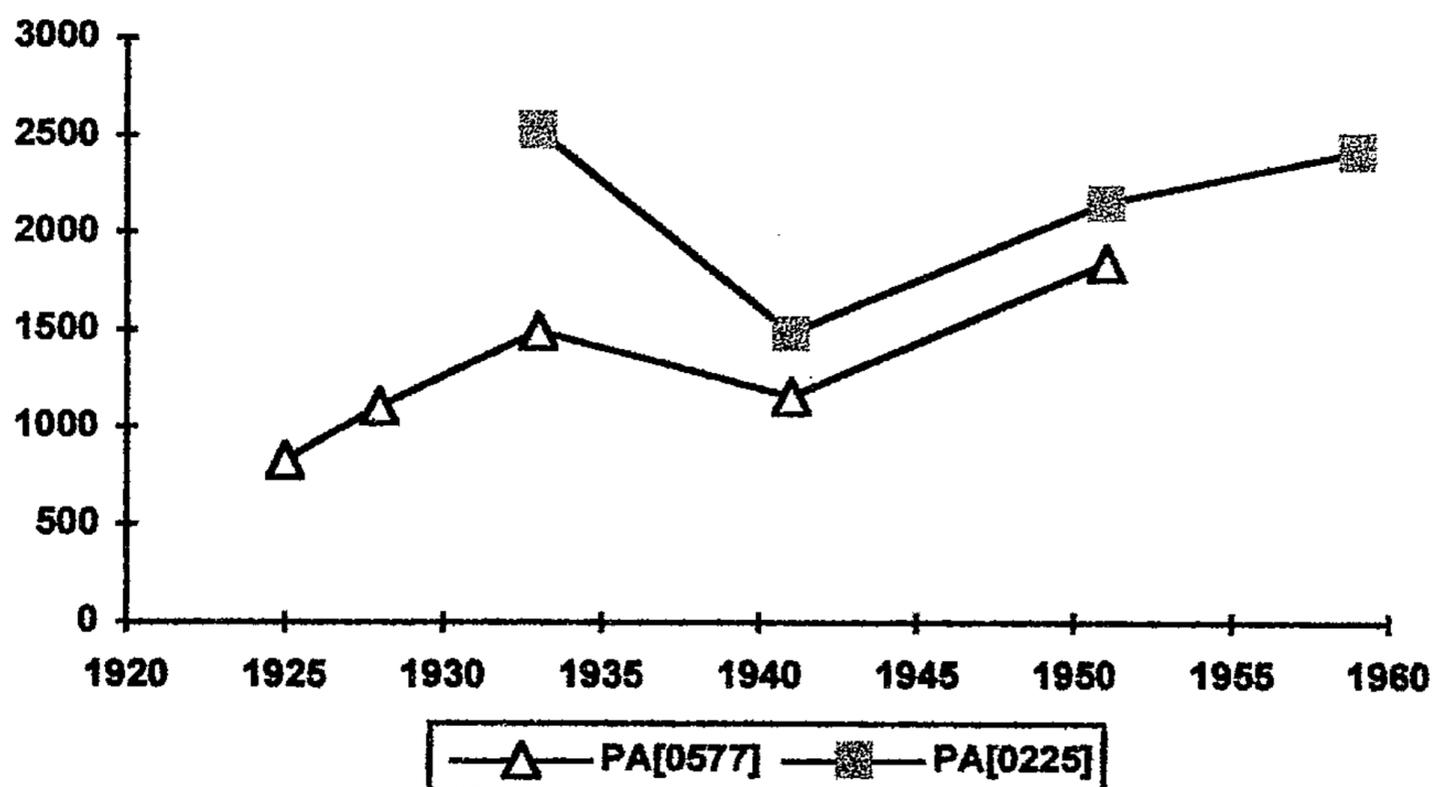
Évolution des retraites de quelques catégories de fonctionnaires exprimées en francs constants (francs 1914), l'année de la liquidation

Fonctionnaires		En 1913	En 1931	En 1934	En 1938
Instituteurs	Minimum	1 250	1 600	2 600	2 046
	Maximum	1 666	2 400	3 640	2 380
Préposés des douanes	Minimum	900	1 200		1 250
	Maximum	1 250			1 550
Facteurs	Minimum	750	1 200	1 716	1 330
	Maximum	1 000	1 560	2 080	1 620

Source : Pour les années 1913 et 1931, discours de P.-E. Flandin devant la Chambre des députés, le 17 mars 1932, cité et analysé par F. PERROUX, *Les traitements des fonctionnaires en France*, Paris, Sirey, 1933, p. 60. Pour les années 1934 et 1938, d'après les admissions à la retraite parues au *Journal Officiel*.

Évolutions, en francs constants (francs 1914), des pensions d'ancienneté de deux agents des Transports Parisiens

francs 1914



[0577] entré comme burrelier en 1898, termine comme sellier à l'atelier central, et obtient une pension d'ancienneté, en 1925 à 51 ans, après 27 ans de services à la CGO ;

[0225] entré comme manoeuvre en 1910 au Métro, finit comme contremaître, et demande sa retraite à 53 ans, après 31 ans de services.

Les retraites de ces ouvriers qualifiés ont un niveau comparable à celles des instituteurs, avec une pension initiale un peu supérieure à 10 000 francs courants dans les années 1930.

Source : E. FELLER, *Viellissement et société*, op. cit., p. 504.

Philippe BUTON

Une histoire intellectuelle de la démocratie 1918-1989

Éditions Seli Arslan