

FEUILLE FÉDÉRALE

103^e année

Berne, le 13 septembre 1951

Volume III

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;
15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6115

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le versement d'une allocation supplémentaire de renchérissement au personnel fédéral pour 1951

(Du 6 septembre 1951)

Monsieur le Président et Messieurs,

Lorsque le peuple suisse accepta, le 11 décembre 1949, la loi fédérale modifiant celle du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires, on pouvait espérer que la question des traitements du personnel fédéral serait réglée pour longtemps. Mais les choses prirent une autre tournure. Le nouveau renchérissement qui se manifeste depuis un peu plus d'une année nous oblige à vous proposer le versement d'une allocation supplémentaire de renchérissement pour 1951. Certes eût-il été désirable de ne pas devoir prendre une telle mesure pour le moment. Notre proposition ne saurait cependant être différée, attendu qu'il n'est plus maintenant possible de décider le versement d'allocations de renchérissement aussi rapidement que pendant la guerre et l'après-guerre par des arrêtés fondés sur les pouvoirs extraordinaires ou par des arrêtés urgents. Par suite du délai référendaire, le temps qui s'écoulera entre le dépôt de notre proposition et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, même si les chambres fédérales devaient discuter cette dernière au cours d'une seule session, sera en tout cas supérieur à trois mois. Pendant ce laps de temps, le renchérissement peut encore faire des progrès. La durée relativement longue de la procédure législative exige que l'on en tienne préalablement compte.

I. L'évolution du coût de la vie

Lors de la préparation de notre message du 20 décembre 1948 concernant la revision du statut des fonctionnaires, notre économie nationale était encore caractérisée par le grand essor qui suivit immédiatement la

fin de la guerre. L'accord de stabilisation conclu par les principaux groupements économiques contrecarrait la hausse générale des prix et la dépréciation constante de l'argent. Cet accord avait pour but de stabiliser autant que possible les prix et les salaires à leur niveau au 1^{er} décembre 1947. L'indice national était alors de 162,5 (novembre 1947). Depuis lors, il s'est modifié comme il suit:

INDICE GÉNÉRAL													
pour les denrées alimentaires, les combustibles et l'éclairage, l'habillement, ainsi que (depuis mars 1950) les produits pour les nettoyages et divers													
Année	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Moyenne annuelle
1947													
1948	163	163	162	162	163	163	163	162	163	163	163	163	163
1949	163	163	162	161	161	162	161	161	162	161	161	161	162
1950	159	158	158	158	158	158	158	159	160	161	161	161	159
1951	162	163	163	165	166	166	167	168					165 (*)
(*) Moyenne de janvier à août 1951.													

(*) Moyenne de janvier à août 1951.

Abstraction faite de faibles fluctuations saisonnières, l'indice national s'est maintenu à 163 pendant toute l'année 1948 et jusqu'au printemps 1949. Dès mars 1949, par suite de la légère détente qui se manifesta sur le marché mondial, se produisit une lente baisse des prix, qui eut pour effet de ramener l'indice national à son point le plus bas (157,5) en avril 1950.

Lorsque le conflit coréen éclata le 25 juin 1950, on se trouvait encore dans une période de plein emploi, et les prix de gros, sous l'influence d'une demande accrue, marquaient déjà une tendance à la hausse. La guerre en Extrême-Orient amplifia directement et très considérablement cette tendance sur le marché mondial. La situation internationale incita la plupart des Etats de l'Europe occidentale à élargir sensiblement leurs programmes d'armement, dont la charge incombe à une économie déjà pleinement occupée. Dans maints pays, la crainte d'une extension de la guerre et d'une hausse des prix déclencha une puissante vague d'achats. Le commerce et l'industrie, de même que les administrations publiques firent des réserves de matières premières importantes en temps de guerre, et les consommateurs cherchèrent à s'approvisionner en marchandises de tous genres, dont ils craignaient la pénurie. Dans le commerce de gros, la hausse des prix la plus considérable atteignit les métaux, les produits textiles, le cuir et le caoutchouc.

Contrairement à ce qui fut le cas dans les Etats étrangers, en Suisse, la hausse des prix se manifesta assez tard et fit sentir lentement ses effets. Sauf pour les loyers, le renchérissement est principalement dû, jusqu'à présent, à la hausse des prix des marchandises importées et c'est pour les dépenses d'habillement qu'il est le plus élevé. Depuis juillet 1950, l'indice

national indique, pour six groupes de dépenses, l'évolution suivante des prix du commerce de détail:

Indice national selon les groupes de dépenses							
Epoque	Nourriture alimentaires	Chauffage et éclairage	Habillement	Loyers	Produits pour les nettoyages	Divers	Total
Août 1939. . . .	100	100	100	100	100	100	100
1950 Juillet . . .	175,4	128,4	200,7	108,8	194,5	144,0	158,4
Août . . .	177,9	129,7	200,7	108,8	192,7	143,5	159,4
Septembre .	179,1	130,7	200,7	108,8	192,9	143,5	160,0
Octobre . .	180,0	130,8	203,9	108,8	192,9	143,5	160,8
Novembre .	180,1	131,1	203,9	108,8	192,9	143,5	160,9
Décembre .	179,8	131,1	203,9	108,8	192,9	143,5	160,8
1951 Janvier . .	179,4	132,4	214,5	108,8	193,1	143,5	162,3
Février . .	178,3	135,4	214,5	108,8	196,6	147,7	162,8
Mars . . .	178,0	135,8	214,5	108,8	196,8	147,7	162,7
Avril . . .	178,1	136,6	225,9	108,8	197,4	147,7	164,5
Mai	179,3	139,0	225,9	113,4	198,0	147,7	166,1
Juin	180,0	139,4	225,9	113,4	198,2	147,7	166,4
Juillet . . .	180,5	139,3	230,7	113,4	198,2	147,7	167,3
Août	181,6	139,7	230,7	113,4	202,2	150,4	168,3

En Suisse, comme la hausse des prix du marché mondial, grâce à des circonstances favorables, n'a commencé à se manifester que plus tard dans le commerce de détail, nous nous acheminons vraisemblablement vers une période où, en dépit d'une nouvelle baisse des prix de gros, la vie renchérra encore quelque peu. Les matières premières et les marchandises acquises à des prix élevés arrivent maintenant en quantités croissantes sur le marché. En outre, il faut s'attendre que les loyers augmenteront encore quelque peu dans les limites des prescriptions du service du contrôle des prix du 30 août 1950. C'est ainsi que les bases sur lesquelles sont fondées la réglementation actuelle des traitements du personnel fédéral et de nombreux accords relatifs aux salaires dans l'industrie privée se sont modifiées et que les salariés sont indubitablement touchés par une diminution sensible de leur gain réel.

II. Relèvement des salaires dans l'industrie, l'artisanat, le commerce et l'administration

A partir de 1948, les salaires s'étaient nettement stabilisés dans la plupart des branches. Mais le renchérissement actuel a de nouveau suscité d'importantes revendications de la part des salariés. Depuis lors, on a appris par la presse que des accords relatifs au relèvement des salaires avaient été conclus dans l'industrie suisse des machines, l'industrie des

textiles, l'industrie chimique, les arts graphiques et l'industrie des denrées alimentaires. Il s'agit en partie d'une modification des accords conclus par les associations et en partie de nouveaux accords passés avec des entreprises ou des branches. Il est actuellement encore difficile de se rendre compte de l'amélioration moyenne accordée. Les pourparlers entre employeurs et employés ne concernaient pas uniquement une compensation du renchérissement; ils ont parfois abouti à une nouvelle détermination des salaires de base, notamment dans l'industrie métallurgique. Dans leurs grandes lignes, les accords tendent à adapter les salaires à l'indice. Selon la base sur laquelle les accords actuels sont fondés, le renchérissement sera compensé de 4 à 6 points. Les pourparlers sont encore en cours dans de nombreuses branches.

Dans les milieux d'employés, la société suisse des commerçants, la société suisse des contremaîtres et l'association suisse des employés de banque ont entamé, avec leurs employeurs, des pourparlers en vue d'obtenir une meilleure compensation du renchérissement.

Pour le personnel des cantons et des communes, la fédération suisse du personnel des services publics et l'association centrale du personnel des cantons et des communes de la Suisse demandent que les traitements soient adaptés sans délai au renchérissement. Des requêtes semblables présentées par des associations locales du personnel des communes et des cantons sont actuellement pendantes devant les administrations compétentes. Le Grand conseil du canton de Bâle-Ville a décidé, le 7 juin 1951, de verser au personnel de l'Etat une allocation supplémentaire de renchérissement de 3 pour cent et de compléter les allocations actuelles jusqu'à une compensation de 64 pour cent en tout.

III. Les requêtes des associations du personnel fédéral

Dans différentes requêtes adressées en juillet au Conseil fédéral et au département des finances et des douanes, les associations du personnel fédéral se sont exprimées sur la question de la compensation du renchérissement.

L'union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques, à laquelle sont affiliés environ 83 pour cent du personnel fédéral organisé, sollicite le versement d'une allocation unique, alléguant que l'indice du commerce de détail s'est élevé de 8,9 points ou de 5,7 pour cent par rapport à son niveau le plus bas de 157,5 en avril 1950 et de 6 points ou d'environ 4 pour cent par rapport à l'époque de l'élaboration du statut des fonctionnaires. La hausse, dit-elle, continue, et l'on ne peut guère compter sur une stabilisation, ni sur une importante diminution des prix. Il ne serait pas surprenant que nous entrions dans une période où les prix de détail continuent de monter, même si ceux de gros subissent une baisse. En 1948 et 1949, l'autorité législative a voulu assurer au personnel fédéral,

par la nouvelle réglementation des traitements, un standard de vie déterminé. Mais le nouveau renchérissement a empêché d'atteindre ce résultat. La loi révisée sur le statut des fonctionnaires ne remplit ainsi plus son but, ajoute l'union fédérative. La situation économique actuelle ne permet plus aux salariés de se contenter d'une compensation seulement partielle du renchérissement. En effet, le marché est autrement pourvu de marchandises que durant la guerre et la concurrence joue actuellement son rôle de régulatrice des prix. Dans de telles conditions, la perte subie sur le salaire réel est considérée comme injuste.

Dans leurs requêtes, les autres associations s'inspirent de considérations analogues. L'union fédérative et l'association du personnel militaire proposent, à titre de mesure de transition, le versement d'une allocation supplémentaire unique aux agents en activité et aux rentiers. La fédération des syndicats chrétiens du personnel de la Confédération, des administrations publiques et des entreprises suisses de transport sollicite en outre une majoration des allocations légales pour enfants et demande en même temps, comme l'union suisse des syndicats autonomes, que soit envisagée l'augmentation des allocations de renchérissement ordinaires courantes pour le cas où le coût de la vie se maintiendrait. En principe, ces associations réclament la compensation intégrale du renchérissement. Pour déterminer le degré de ce renchérissement, l'association du personnel militaire estime que l'on devrait se fonder sur un indice stabilisé de 163 points et compenser l'augmentation pouvant se produire jusqu'au moment où les chambres fédérales auront pris une décision.

L'union fédérative évalue le renchérissement à compenser entre 4 et 5 pour cent. Elle estime que l'allocation d'automne à verser devra être du même montant pour toutes les classes de traitement. Cette allocation devrait être suffisamment élevée pour compenser intégralement, en principe, le nouveau renchérissement pour le personnel des dix classes de traitement les plus basses. Si l'on admet, dit-elle, que les traitements annuels moyens de ce personnel sont de 8000 francs, l'allocation unique à verser à chaque agent varierait entre 320 et 400 francs, tandis que l'allocation à servir aux rentiers s'élèverait aux deux tiers de ce montant.

L'association des fonctionnaires supérieurs de la Confédération, la société des ingénieurs des chemins de fer fédéraux et l'« Oltenener Verband », association de fonctionnaires supérieurs des chemins de fer fédéraux, ne s'expriment que sur les modalités de la compensation du renchérissement. L'allocation, est-il dit, devrait être versée non pas sous la forme d'un montant uniforme pour l'ensemble du personnel, mais sous celle d'un supplément proportionnel au traitement. L'association des employés des administrations centrales fédérales propose le versement d'une allocation supplémentaire de 4 à 5 pour cent. Comme le personnel devrait, en principe, obtenir la compensation intégrale du renchérissement, cette allocation

ne peut, dit-elle, être versée que sous la forme d'un supplément proportionnel et non pas sous celle d'une allocation uniforme.

IV. Compensation du renchérissement et salaire réel selon la loi révisée sur le statut des fonctionnaires

La revision de la loi sur le statut des fonctionnaires tendait, au début, à substituer des dispositions législatives sur l'adaptation des traitements aux dispositions édictées pendant et après la guerre par la voie d'arrêtés fondés sur les pouvoirs extraordinaires ou d'arrêtés fédéraux urgents. On aurait ainsi donné plus de stabilité aux droits du personnel. Un des buts essentiels de la revision — la compensation intégrale du renchérissement — a été temporairement atteint, grâce à la diminution du coût de la vie. Mais la stabilisation ne fut que partiellement acquise, attendu qu'un onzième des nouveaux traitements n'était accordé que sous la forme de supplément temporaire de renchérissement. Le tableau ci-dessous indique dans quelle mesure le renchérissement était compensé par l'arrêté fédéral du 17 juin 1948 et par les dispositions sur les traitements contenues dans la loi révisée sur le statut des fonctionnaires. Les montants maximums des classes de traitement servent de bases de comparaison. Pour l'année 1939, on se fonde sur l'échelle B de la loi de 1927, dont les taux avaient, du fait des programmes financiers, subi une réduction de 13 pour cent; un montant de 1800 francs échappant à la réduction.

Pour une partie des fonctionnaires qui n'ont pas encore atteint le maximum de leur classe de traitement, la compensation du renchérissement en 1951 est encore de 1 à 2 pour cent plus faible que celle qui ressort de la colonne 10, parce que l'article 71, 3^e alinéa, de la loi garantit temporairement une compensation minimum de 60 pour cent.

Dans les classes moyennes et supérieures de traitement, dont les montants atteignaient momentanément, en 1950, la valeur réelle d'avant la guerre, le renchérissement n'est plus intégralement compensé. Comparativement à ce qui était le cas en 1939, les agents des classes inférieures conservent un pouvoir d'achat légèrement supérieur. En 1950, le traitement moyen par agent était, pour l'ensemble de l'administration fédérale, nominalement de 72,8 pour cent plus élevé qu'en 1939, tandis que le renchérissement annuel moyen s'élevait à 59,1 pour cent. Cela correspond à une augmentation moyenne du gain réel de 8,6 pour cent. Elle est partiellement due à l'engagement d'agents qualifiés bien rémunérés et s'est réduite approximativement à 6 pour cent, par suite du renchérissement, du début de l'année 1951 jusqu'aux mois d'été.

Evolution des traitements du personnel fédéral depuis 1949

Cl.	Traite- ment en 1939	Compensation actuelle du renchérissement (1)								
		1949 avant l'entrée en vigueur de la loi sur le statut			1950 après l'entrée en vigueur de la loi sur le statut			1951 Nouveaux traitements maximums		
		fr.	absolu	nominal	réel	absolu	nominal	réel	absolu	nominal
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	15 024	23 589	157,0	97,2	24 038	160,0	100,6	24 500	163,1	98,8
2	13 719	21 540	157,0	97,2	21 950	160,0	100,6	22 400	163,3	99,0
3	12 414	19 491	157,0	97,2	19 862	160,0	100,6	20 300	163,5	99,1
4	11 196	17 578	157,0	97,2	17 914	160,0	100,6	18 300	163,5	99,1
5	10 326	16 212	157,0	97,2	16 522	160,0	100,6	16 900	163,7	99,2
6	9 891	15 529	157,0	97,2	15 826	160,0	100,6	16 200	163,8	99,3
7	9 456	14 856	157,0	97,2	15 130	160,0	100,6	15 500	163,9	99,3
8	9 021	14 222	157,7	97,6	14 434	160,0	100,6	14 800	164,1	99,5
9	8 586	13 857	158,2	97,9	13 738	160,0	100,6	14 100	164,2	99,5
10	8 238	13 079	158,8	98,3	13 181	160,0	100,6	13 550	164,5	99,7
11	7 890	12 571	159,3	98,6	12 624	160,0	100,6	13 000	164,8	99,9
12	7 542	12 063	159,9	98,9	12 067	160,0	100,6	12 450	165,6	100,4
13	7 191	11 556	160,6	99,4	11 556	160,6	100,9	12 000	166,8	101,1
14	6 933	11 175	161,2	99,8	11 175	161,2	101,3	11 550	166,6	101,0
15	6 672	10 794	161,8	100,1	10 794	161,8	101,7	11 100	166,4	100,8
16	6 411	10 413	162,4	100,5	10 413	162,4	102,1	10 650	166,2	100,7
17	6 150	10 032	163,1	100,9	10 032	163,1	102,5	10 200	165,9	100,5
18	5 889	9 651	163,9	101,4	9 651	163,9	103,0	9 750	165,6	100,4
19	5 628	9 270	164,7	101,9	9 270	164,7	103,5	9 300	165,2	100,1
20	5 193	8 635	166,3	102,9	8 635	166,3	104,5	8 850	170,2	103,2
21	4 932	8 255	167,4	103,6	8 255	167,4	105,2	8 400	170,3	103,2
22	4 671	7 874	168,6	104,3	7 874	168,6	106,0	7 950	170,2	103,2
23	4 410	7 493	169,9	105,1	7 493	169,9	106,8	7 550	171,2	103,8
24	4 149	7 112	171,4	106,1	7 112	171,4	107,7	7 150	172,3	104,7
25	3 888	6 736	173,3	107,2	6 736	173,3	108,9	6 800	174,9	106,0
Indice du coût de la vie (août 1939 = 100)										
	100	161,6 (Moyenne annuelle)			159,1 (Moyenne annuelle)			165,0 (Janvier—août)		

(1) Comparée avec le niveau des traitements en 1939.

(1) Comparée avec le niveau des traitements en 1939.

V. Une compensation supplémentaire du renchérissement se justifie-t-elle?

On objectera peut-être que l'accroissement du gain réel par rapport à 1939 permettrait au personnel fédéral de ne pas demander déjà maintenant un ajustement des salaires. Si l'on considère le niveau des traitements versés en 1939, on constate qu'une grande partie du personnel fédéral bénéficie encore d'un modeste gain réel. Dans la moyenne des sept premiers mois de l'année courante, seuls les agents rangés dans les dix plus hautes

classes de traitement éprouvent une perte sur leur gain réel. Or cette perte augmentera et frappera les classes inférieures si le renchérissement se maintient ou si, ce qui est vraisemblable, il s'accroît encore quelque peu jusqu'à la fin de l'année. Par suite du coût de la vie actuel — à fin août l'indice national indique 168,3 — le renchérissement n'est plus compensé entièrement que pour les six classes inférieures de traitement (64 800 agents — 70% de l'effectif total).

Lorsque le personnel a obtenu le rétablissement de son salaire réel, celui-ci ne contrebalançait cependant pas la perte subie pendant la guerre et depuis lors, car la compensation du renchérissement n'est intervenue — c'est certain — que postérieurement à la hausse des prix. D'autre part, les agents rangés dans les dix premières classes, dont les traitements ont de nouveau un pouvoir d'achat moindre qu'en 1939, n'ont pu obtenir, ni avant ni après l'entrée en vigueur de la loi sur le statut des fonctionnaires, plus que la compensation intégrale du renchérissement. A elle seule, la compensation du renchérissement ne permet plus de maintenir la capacité de concurrence des salaires fédéraux. En effet, le revenu réel du personnel des entreprises privées a généralement augmenté par suite de la situation économique favorable des douze dernières années. A cet égard, l'évolution dans l'industrie privée devance sensiblement celle qui est constatée dans l'administration. Il faut cependant reconnaître que les salaires du personnel des entreprises privées sont plus rapidement adaptés, dans un sens ou dans l'autre, au coût de la vie que ceux du personnel des services publics.

C'est pourquoi il ne saurait simplement s'agir de compenser la perte subie sur le gain réel par *rapport à 1939*. La loi du 24 juin 1949 modifiant celle sur le statut des fonctionnaires a institué une nouvelle échelle des traitements qui voulait tenir compte du niveau du coût de la vie déterminant lors de l'adoption de cette loi. Le renchérissement qui s'est produit depuis lors atteint tous les agents fédéraux, quelle que soit leur classe de traitement.

Ce renchérissement est-il néanmoins suffisamment important pour justifier un ajustement quelconque ? La réponse à cette question dépend en premier lieu du degré réel de ce renchérissement. L'indice du coût de la vie est seul déterminant. Ce qu'il convient d'établir tout d'abord, c'est l'indice qui doit servir de base pour la compensation.

Selon l'indice national, le niveau du coût de la vie était de :

- 162,5 au 1^{er} décembre 1947, à l'époque de l'élaboration de l'accord de stabilisation,
- 162,7 à fin octobre 1948, lorsque la commission paritaire pour les questions de personnel accepta la nouvelle échelle des traitements,
- 164,9 à fin novembre 1948, avant l'adoption du message du 20 décembre 1948 concernant la révision de la loi sur le statut des fonctionnaires,

- 162,5 à fin février 1949, lorsque les chambres fédérales commencèrent de discuter le projet de loi,
- 161,4 à fin mai 1949, c'est-à-dire avant l'adoption de la loi du 24 juin 1949,
- 162,9 en moyenne pendant l'année 1948, à l'époque de l'élaboration du message précité,
- 161,6 en moyenne pendant l'année 1949, à l'époque de la discussion de la loi par les chambres fédérales et jusqu'à la votation populaire.

Le chiffre de 162,5 doit être considéré comme la base la plus juste. Il a été déterminant pour la fixation des allocations de renchérissement en 1948 et pour l'adoption de la nouvelle échelle légale des traitements. C'est sur ce chiffre que se fondait aussi l'accord de stabilisation de janvier 1948, qui visait à maintenir en principe dans cette limite la hausse des prix et des salaires.

En règle générale, peut donc seul être compensé le renchérissement qui s'est produit depuis le dépassement du chiffre critique de 162,5. Les circonstances devraient toutefois permettre d'accorder au personnel non pas seulement une compensation partielle, mais de rendre entièrement aux traitements leur valeur réelle voulue par le législateur. Cependant, si une allocation de renchérissement est décidée pour toute l'année 1951, elle ne doit pas être simplement fixée d'après le degré du renchérissement au moment où la décision est prise, mais il y aura lieu de se fonder sur le coût de la vie moyen probable en 1951. Jusqu'à fin mars, le renchérissement n'avait pas encore dépassé le point critique. D'autre part, il est probable qu'il n'a pas encore atteint son point culminant et qu'il augmentera encore d'ici à la fin de l'année. On ne se trompera certainement pas en admettant pour 1951, comparativement au chiffre de 162,5, une augmentation du coût de la vie d'environ 5 points ou de 2½ à 3 pour cent.

On doit se demander si l'augmentation relativement faible du coût de la vie justifie d'ores et déjà une modification des traitements. Nous répondons par l'affirmative. Le renchérissement de 4 à 6 points a amené la conclusion, dans l'économie privée, de nouveaux accords concernant les salaires. Dans plusieurs cantons et villes, la question est actuellement en discussion entre les administrations et le personnel. Comme nous le disions au début de notre message, la voie législative est longue et le renchérissement fera probablement de nouveaux progrès dans l'intervalle. Le fait que la situation économique n'incite guère à imposer des sacrifices au personnel est une raison de plus de ne pas attendre davantage. Etant donné les circonstances, la question d'une compensation supplémentaire de renchérissement doit être jugée avec bienveillance. Cela ne veut cependant pas déjà dire qu'il faille appliquer une échelle mobile. A l'avenir, les autorités législatives devront être encore appelées à se prononcer sur des mesures générales lorsque les circonstances l'exigeront.

VI. Forme et montant de l'allocation supplémentaire de renchérissement

Les associations du personnel voudraient que l'allocation supplémentaire fût versée sous la forme d'une allocation d'automne unique. Elles pensent qu'il conviendrait, pour le moment, de ne pas préjuger la question d'une adaptation ultérieure de l'allocation ordinaire prévue par l'article 69, 2^e alinéa, de la loi. Du point de vue de l'administration, cette manière de voir ne suscite aucune objection, étant donné que l'évolution du marché mondial n'exclut point complètement l'éventualité d'une baisse du coût de la vie dans un certain avenir.

Entre l'avis de l'union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques et celui des associations de fonctionnaires supérieurs, il y a une divergence fondamentale quant à la forme à donner à l'allocation supplémentaire.

L'union fédérative voudrait voir accorder au personnel une allocation supplémentaire unique de 4 à 5 pour cent du gain moyen des dix classes de traitement les plus basses. Avec un gain moyen de 8000 francs, l'allocation supplémentaire, unique et uniforme, serait de 360 francs.

Si l'on accordait une allocation proportionnelle, comme le proposent les associations de fonctionnaires supérieurs, cette allocation devrait, suivant les explications données dans le chapitre précédent, être fixée à 3 pour cent (en chiffre rond) des traitements de base réduits conformément à l'article 69, 1^{er} alinéa, de la loi. Elle serait de 185 francs pour la classe la plus basse, de 668 francs pour la première classe et de quelque 1000 francs pour les chefs de division hors classe.

C'est par un tel procédé que pourrait être le mieux respecté le système des classes de traitement institué par la révision de la loi en 1949 et simplement rétabli le gain réel alors voulu par le législateur, du moins théoriquement. Mais une allocation ainsi comprise ne répondrait pas au but d'une mesure de transition. Si une compensation partiellement rétroactive du renchérissement constituée à elle seule quelque chose d'inusité, elle devrait être opérée avant tout dans les cas où elle est la plus urgente, soit en premier lieu pour les agents rangés dans les classes inférieures de traitement. En effet, ces agents ne disposent pas ou ne disposent que de faibles réserves, ce qui peut les plonger soudainement dans le besoin.

Qu'il s'agisse de savoir si la compensation du renchérissement se justifie en principe ou de savoir quels doivent être la forme et le montant de l'allocation à accorder, on doit avant tout tenir compte du fait que 50,8 pour cent des agents de la Confédération sont rangés dans les cinq classes de traitement inférieures. Mais il y a aussi les agents n'appartenant à aucune classe et dont le nombre représente 12,5 pour cent de l'effectif total. C'est ainsi que 63,3 pour cent des agents de la Confédération sont

rémunérés selon les taux valables pour les cinq classes de traitement les plus basses. A noter en outre que le tiers de ces agents n'ont pas encore atteint le maximum de leur classe et qu'ils touchent ainsi de plus faibles traitements. Pour ce personnel dont les traitements s'élèvent à 5000, 6000 et 7000 francs, on doit se demander si un ajournement de quelques mois de la compensation du renchérissement n'aurait pas pour eux des conséquences beaucoup plus sérieuses que pour les fonctionnaires dont le traitement est de 12 000 francs, 20 000 francs ou plus. La statistique montre que pour les agents rangés dans les classes les plus basses les dépenses incompressibles sont proportionnellement beaucoup plus fortes que pour les agents des classes supérieures. Le Conseil fédéral et les chambres l'ont admis, pendant toute la guerre et l'après-guerre, dans leurs arrêtés relatifs à la compensation du renchérissement. Enfin, les classes de traitement les plus basses comprennent de nombreux jeunes agents en âge de fonder un foyer, ce qui est rendu encore plus difficile aujourd'hui par la pénurie de logements à bon marché. La plupart des jeunes couples devront occuper des logements neufs dont le loyer est beaucoup plus élevé que celui des anciens. Pour ces agents, le coût de la vie excède sans doute sensiblement l'indice. Ce coût peut être nettement plus faible pour les fonctionnaires plus âgés et plus à l'aise qui habitent un ancien appartement depuis de nombreuses années. Il s'agirait de tenir compte de ces circonstances au moment où doit être prise une décision concernant une mesure de secours telle que celle qui consiste à accorder une allocation supplémentaire de renchérissement pour 1951. En prenant en considération les classes inférieures, nous n'entendons rien changer au principe du salaire mesuré selon le travail fourni et chercherons à assurer, par la prochaine réglementation, la compensation proportionnelle et intégrale du renchérissement. Au reste, l'union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques exprime le même avis lorsqu'elle réclame avec insistance le versement d'une allocation uniforme pour 1951, tout en souhaitant expressément le rétablissement d'une compensation proportionnelle du renchérissement.

L'administration a elle-même un intérêt essentiel à l'application de ce procédé, parce qu'il importe précisément, eu égard au plein emploi actuel, de faire en sorte que les salaires des classes inférieures du personnel fédéral puissent soutenir la concurrence des autres salaires. Il serait faux de croire que seuls sont recherchés les agents spécialement qualifiés et bien rétribués. Le personnel avec ou sans formation est beaucoup demandé, de sorte que les emplois fédéraux, à rétribution modeste, suscitent moins d'intérêt. C'est pourquoi nous considérons qu'il est indispensable de tenir particulièrement compte, pour la forme de l'allocation, des classes inférieures de traitement.

Le pourcentage de l'allocation devrait être fixé en fonction du renchérissement de la vie en 1951. Mais il manque pour cela les chiffres des quatre

derniers mois, et ces chiffres manqueront encore au moment où les conseils législatifs devront prendre leur décision. Il serait cependant vain d'entrer dans de longues discussions sur la question de savoir à combien s'élèvera l'indice du coût de la vie à la fin de l'année. Chacun en est réduit à des conjectures. C'est pourquoi nous pensons que si le coût de la vie devait différer sensiblement du chiffre moyen que nous avons estimé pour 1951, on pourrait et devrait en tenir compte en fixant l'allocation pour l'année prochaine. Une adaptation de traitement de 3 pour cent correspondrait en tout cas mieux au renchérissement effectif qu'une allocation de 2½ pour cent. Entre ainsi en considération une allocation supplémentaire de 240 francs, correspondant à environ 3 pour cent des traitements des classes les plus basses. Elle doit être considérée comme une mesure extraordinaire. Il est bien entendu qu'une telle allocation perdrait sa justification si le coût de la vie devait de nouveau baisser. Pour qu'il soit cependant tenu équitablement compte de la plus grande différence qui frappe les agents des classes supérieures de traitement, l'allocation devrait s'élever à 2 pour cent au moins du traitement de base, mais à 480 francs au maximum.

Le tableau ci-dessous montre quels seraient les effets de cette proposition sur les traitements des différentes classes. Il compare ses effets avec ceux qu'aurait la proposition de l'union fédérative, qui réclame une allocation uniforme de 360 francs.

Nous devons enfin examiner s'il y aurait lieu de verser une allocation supplémentaire pour enfants, comme le demande la fédération des syndicats chrétiens du personnel de la Confédération, des administrations publiques et des entreprises suisses de transport. L'allocation pour enfants prévue par la loi se monte aujourd'hui à 240 francs. Elle est le double de celle de 1939. Un supplément de 10 francs serait justifié. Certes, c'est là une somme modeste, mais elle est de nature à soulager sensiblement les fonctionnaires ayant de lourdes charges de famille. Ici aussi nous ne voudrions pas nous écarter sensiblement de l'ampleur du renchérissement ni modifier, autant que possible, ce que le législateur a voulu établir entre le traitement mesuré d'après le travail fourni et l'allocation familiale, d'ailleurs déjà améliorée lors de la dernière revision de la loi.

Les associations du personnel s'accordent à déclarer que les rentiers des caisses d'assurance devraient également bénéficier d'une allocation supplémentaire de renchérissement. Nous partageons cette manière de voir. Les rentiers soumis aux nouveaux statuts (nouveaux rentiers) reçoivent aujourd'hui une allocation de 10 pour cent de leur rente. Les allocations versées aux anciens rentiers présentent une grande ressemblance avec les prestations servies aux nouveaux. On ne peut attendre des rentiers qu'ils supportent seuls les effets d'un renchérissement qui serait compensé pour les agents en activité. L'allocation supplémentaire doit être réglée suivant les mêmes principes dans l'un et l'autre cas.

Compensation globale du renchérissement intervenu depuis 1939

en cas de versement d'une allocation supplémentaire s'ajoutant, pour 1951,
au maximum des classes de traitement 1 à 25.

Cl.	Proposition de l'union fédérative 4 à 5% d'un traitement moyen de 8000 fr. (Allocation uniforme de 360 fr.)				Allocation supplémentaire de 240 fr. garantie minimum de 2% du traitement de base			
	Nouv. all.	Trait. total	Augm. (1) nom.	Augm. réelle	Nouv. all.	Trait. total	Augm. nom.	Augm. (1) réelle
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	360	24 860	165,5	99,7	445	24 945	166,0	100,0
2	360	22 760	165,9	99,9	407	22 807	166,2	100,1
3	360	20 660	166,4	100,2	369	20 669	166,5	100,3
4	360	18 660	166,7	100,4	332	18 632	166,4	100,2
5	360	17 260	167,2	100,7	307	17 207	166,6	100,4
6	360	16 560	167,4	100,8	295	16 495	166,8	100,5
7	360	15 860	167,7	101,0	282	15 782	166,9	100,5
8	360	15 160	168,1	101,3	269	15 069	167,0	100,6
9	360	14 460	168,4	101,4	256	14 356	167,2	100,7
10	360	13 910	168,9	101,7	246	13 796	167,5	100,9
11	360	13 360	169,3	102,0	240	13 240	167,8	101,1
12	360	12 810	169,8	102,3	240	12 690	168,3	101,4
13	360	12 360	171,9	103,6	240	12 240	170,2	102,5
14	360	11 910	171,8	103,5	240	11 790	170,1	102,5
15	360	11 460	171,8	103,5	240	11 340	170,0	102,4
16	360	11 010	171,7	103,4	240	10 890	169,9	102,3
17	360	10 560	171,7	103,4	240	10 440	169,8	102,3
18	360	10 110	171,7	103,4	240	9 990	169,6	102,2
19	360	9 660	171,7	103,4	240	9 540	169,5	102,1
20	360	9 210	177,4	106,9	240	9 090	175,0	105,4
21	360	8 760	177,6	107,0	240	8 650	175,4	105,7
22	360	8 310	177,9	107,2	240	8 190	175,3	105,6
23	360	7 910	179,4	108,1	240	7 790	176,6	106,4
24	360	7 510	181,0	109,0	240	7 390	178,1	107,3
25	360	7 160	184,2	111,0	240	7 040	181,1	109,1

(1) Indice national = 166

VII. Les conséquences financières

Les dépenses occasionnées par le versement d'une allocation unique peuvent être calculées d'une façon sûre d'après les statistiques concernant les traitements. A noter que nous réglerons, en appliquant les dispositions de notre projet de loi, la compensation du renchérissement pour tous les agents qui n'ont pas la qualité de fonctionnaires. Les dépenses qu'entraînera

le versement d'une allocation de 240 francs ou de 2 pour cent au moins du traitement de base seront les suivantes :

	Allocation supplémentaire de 240 francs Garantie minimum de 2% du salaire de base	Supplément de 10 francs par enfant	Total
	en millions de francs		
<i>a. Pour le personnel en activité</i>			
Administration centrale	5,0	0,2	5,2
Ateliers militaires et régie des alcools	1,5		1,5
Postes, télégraphes et téléphones .	6,6	0,2	6,8
Chemins de fer fédéraux	8,8	0,3	9,1
	<u>21,9</u>	<u>0,7</u>	<u>22,6</u>
<i>b. Pour les rentiers des caisses d'assurance</i>			
Caisse fédérale d'assurance :			
Administration générale			0,7
Etablissements ayant leur propre comptabilité			1,0
Caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux :			2,7
			<u>4,4</u>
<i>c. Pour le personnel en activité et les rentiers, ensemble . .</i>			<u>27,0</u>

Une allocation uniforme de 360 francs pour les agents en activité exigerait 32,4 millions de francs. Pour les rentiers des caisses d'assurance, une allocation proportionnellement plus faible que celle de ces agents coûterait 7 millions. La dépense totale serait ainsi de 39,4 millions.

VIII. La forme juridique du projet

L'article 69, 2^e alinéa, de la loi dispose que les traitements légaux peuvent être complétés d'allocations de renchérissement par la voie législative. Elles s'élèvent à 10 pour cent pour les années 1950, 1951 et 1952. Le régime des allocations de renchérissement repose donc sur une loi tant en ce qui concerne le principe que le montant des allocations. Le relèvement d'allocations ou l'octroi d'allocations supplémentaires représente ainsi, juridiquement, une modification des dispositions en vigueur. Comme ces dispositions sont contenues dans une loi, elles ne peuvent être modifiées que par une loi, à l'exclusion de tout acte législatif de rang inférieur, tel qu'un arrêté fédéral de portée générale ou un arrêté fédéral simple. Les allocations de renchérissement de 10 pour cent ne peuvent donc être augmentées d'une façon juridiquement inattaquable que par une loi, que les allocations supplémentaires soient calculées en pourcent, qu'elles

soient des allocations uniformes ou des allocations uniques sous n'importe quelle autre forme.

Les allocations de renchérissement versées actuellement aux rentiers des deux caisses d'assurance reposent sur une autre base juridique. Pour les nouveaux rentiers, elles sont réglées par les statuts des caisses d'assurance, c'est-à-dire des actes établis par le Conseil fédéral et approuvés par l'Assemblée fédérale. Pour les anciens rentiers, selon les dispositions en vigueur avant le 1^{er} janvier 1949, elles sont réglées par un arrêté fédéral de portée générale. Normalement, la procédure à suivre pour l'institution d'une allocation supplémentaire ou le relèvement ou la réduction d'une allocation devrait être celle qui fut suivie pour l'adoption des dispositions en vigueur. En l'occurrence, on doit constater qu'il serait fort peu judicieux, pour régler les trois objets qui nous occupent (allocation aux agents en activité, allocation aux anciens rentiers, allocation aux nouveaux rentiers), d'édicter trois actes législatifs de forme différente: une loi, un arrêté fédéral de portée générale, un arrêté fédéral simple. Ces trois questions à traiter simultanément appartiennent à des domaines voisins, qui exigent une coordination rigoureuse. Il paraît ainsi bien naturel de prévoir une seule loi pour le tout.

Le projet que nous vous soumettons laisse ouverte la question de savoir si l'allocation légale de 10 pour cent devra, pour les agents en activité et les pensionnés, être complétée pour 1952 également. Conformément à l'article 69, 2^e alinéa, de la loi, le régime en vigueur est applicable pendant trois ans et prendra fin avec l'année 1952. Les conseils législatifs devront par conséquent discuter l'année prochaine un nouveau projet de loi instituant une allocation de renchérissement pour les années 1953 et suivantes. Il conviendrait cependant que l'Assemblée fédérale se réservât la compétence de décider elle-même, si les circonstances l'y invitent, le versement d'une allocation supplémentaire en 1952, sans que soit préjugée la question des dispositions à prendre pour les années 1953 et suivantes. Cette réserve de compétence lui permettrait de régler les choses en considération des nouveaux prix, mais sans perte de temps. Lors de la discussion de la loi en 1949, un débat s'était engagé aux chambres sur la question de savoir si l'Assemblée fédérale devait être autorisée à instituer elle-même des allocations de renchérissement pour le personnel fédéral. L'expérience des dernières décennies a montré combien courte est la durée des dispositions sur les traitements et combien peu la voie législative se prête aux adaptations à opérer pour de brèves périodes. Etant donné les circonstances particulières dans lesquelles nous nous trouvons, une délégation de compétence à l'Assemblée fédérale, limitée à l'année 1952, paraît être la solution appropriée. Il doit être cependant entendu que la voie législative sera suivie lorsqu'il s'agira, plus tard, d'allocations à prévoir pour un temps prolongé.

IX. Remarques concernant quelques dispositions du projet de loi

Ad article premier. L'allocation s'élève uniformément à 240 francs pour les traitements annuels jusqu'à 12 000 francs fixés conformément à l'article 69, 1^{er} alinéa, de la loi sur le statut des fonctionnaires. Elle est de 2 pour cent pour les traitements supérieurs, mais ne peut excéder 480 francs.

Les fonctionnaires qui habitent l'étranger n'ont pas droit à l'allocation de renchérissement prévue pour le personnel résidant en Suisse. Etant donné que le coût de la vie varie considérablement d'un pays à l'autre et que les traitements doivent être fixés compte tenu du cours du change, la compensation du renchérissement ne peut, il est clair, être égale à celle des fonctionnaires domiciliés en Suisse. D'après la pratique suivie jusqu'ici, surtout pour les fonctionnaires de nos représentations diplomatiques et consulaires, la différence qui existe entre le coût de la vie dans les pays entrant en considération et la Suisse est compensée par le versement d'une allocation de séjour à l'étranger.

Pour les fonctionnaires à l'étranger qui habitent la zone limitrophe, l'allocation doit aussi être déterminée spécialement sur la base des conditions de vie dans l'Etat de résidence.

Ad article 2. L'allocation est constituée uniformément pour la majorité des rentiers, qu'ils soient régis par les anciens ou par les nouveaux statuts.

Ad article 3. Il est nécessaire de compléter par une allocation les prestations versées à titre bénévole puisqu'elles doivent répondre aux normes fixées par les statuts des caisses d'assurance du personnel fédéral. Les secours accordés conformément à l'article 56 de la loi sur le statut des fonctionnaires à d'anciens membres de la caisse d'assurance, qui, ayant été licenciés par leur faute, n'ont plus droit aux prestations de la caisse, sont si minimes, par rapport au coût de la vie, que l'allocation de 3 pour cent proposée se justifie.

Ad article 7. Aux termes de l'article 62 de la loi sur le statut des fonctionnaires, le Conseil fédéral est compétent pour régler la rétribution ordinaire et extraordinaire des agents qui n'ont pas la qualité de fonctionnaires. C'est pourquoi il est indiqué de lui laisser le soin de fixer aussi la compensation du renchérissement. Celle-ci aura lieu, comme il est dit ci-dessus, dans le sens du projet de loi.

Nous vous recommandons d'adopter le projet de loi ci-joint et saisissons cette occasion pour vous présenter, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 6 septembre 1951.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Ed. de STEIGER

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

concernant

le versement d'une allocation supplémentaire de renchérissement au personnel fédéral pour 1951

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 3, de la constitution et en complément de la loi du 24 juin 1949 modifiant celle sur le statut des fonctionnaires;

vu le message du Conseil fédéral du 6 septembre 1951,

arrête :

I. Allocation supplémentaire de renchérissement pour les fonctionnaires

Article premier

¹ Les fonctionnaires de la Confédération et des chemins de fer fédéraux habitant en Suisse reçoivent une allocation supplémentaire de renchérissement pour 1951. Elle s'élève à 240 francs, mais au moins à 2 pour cent du traitement fixé conformément à l'article 69, 1^{er} alinéa, de la loi sur le statut des fonctionnaires et au maximum à 480 francs. Un supplément de 10 francs sera en outre ajouté à l'allocation pour enfants.

² Le Conseil fédéral peut faire verser, dans les limites du 1^{er} alinéa, une allocation aux fonctionnaires habitant à l'étranger dans la zone frontière.

³ Les fonctionnaires qui auront quitté l'administration avant le 1^{er} décembre 1951 n'auront pas droit à l'allocation.

⁴ Pour le fonctionnaire qui est entré au service de la Confédération après le 1^{er} janvier 1951, qui n'est pas occupé toute la journée ou qui n'est pas en permanence au service de la Confédération, l'allocation sera réduite en conséquence.

II. Allocation supplémentaire de renchérissement pour les rentiers

Art. 2

¹ Celui qui a droit aux prestations périodiques de la caisse fédérale d'assurance ou de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux ou à une rente de responsabilité civile des chemins de fer fédéraux reçoit une allocation supplémentaire de renchérissement pour 1951. Cette allocation s'élève à

144 francs pour les bénéficiaires d'une rente d'invalidé,

90 francs pour les bénéficiaires d'une rente de veuve,

30 francs pour les bénéficiaires d'une rente d'orphelin,

mais au moins à 2 pour cent du montant de la rente fixé en pourcent du gain assuré et au maximum à

288 francs pour les bénéficiaires d'une rente d'invalidé,

180 francs pour les bénéficiaires d'une rente de veuve,

60 francs pour les bénéficiaires d'une rente d'orphelin.

² Les rentiers résidant à l'étranger toucheront l'allocation dans les limites de leur droit à l'allocation courante de renchérissement.

³ Les rentiers dont le droit à la rente s'éteint avant le 1^{er} décembre 1951, ainsi que les bénéficiaires d'une rente partielle n'ont pas droit à l'allocation.

⁴ Pour les bénéficiaires d'une rente calculée d'après un gain ne correspondant pas à la journée entière de travail, ou qui n'étaient pas occupés à titre permanent, ainsi que pour les bénéficiaires d'une rente réduite, l'allocation sera diminuée en conséquence.

Art. 3

¹ Sont assimilés aux orphelins ayant droit à l'allocation les orphelins âgés de plus de 18 ans et capables d'exercer une activité lucrative, auxquels l'une ou l'autre des deux caisses sert des prestations bénévoles.

² Reçoivent une allocation de 3 pour cent de la prestation:

a. Les bénéficiaires de prestations bénévoles des deux caisses,

b. Les bénéficiaires de prestations périodiques selon l'article 56 de la loi sur le statut des fonctionnaires.

Art. 4

Les dispositions de l'article 2 s'appliquent par analogie aux prestations versées par la Confédération aux anciens membres du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux, aux anciens présidents du conseil de l'école polytechnique fédérale et aux anciens professeurs de cette école.

III. Dispositions communes

Art. 5

¹ Le 1^{er} décembre 1951 est déclaré date déterminante pour le calcul de l'allocation.

² Le Conseil fédéral règle le droit à l'allocation lorsqu'une personne y a simultanément droit à différents titres.

IV. Compétence de l'Assemblée fédérale pour fixer l'allocation de renchérissement pour 1952

Art. 6

L'Assemblée fédérale est autorisée, si le renchérissement se maintient, à fixer également pour 1952 une allocation supplémentaire de renchérissement appropriée.

V. Entrée en vigueur et exécution

Art. 7

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il pourvoit à son exécution et règle notamment l'allocation supplémentaire de renchérissement pour les agents de la Confédération qui n'ont pas la qualité de fonctionnaires.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le versement d'une allocation supplémentaire de renchérissement au personnel fédéral pour 1951 (Du 6 septembre 1951)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1951
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6115
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.09.1951
Date	
Data	
Seite	17-36
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 448

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.