

**Message
concernant l'allocation de renchérissement
accordée au personnel fédéral**

du 28 novembre 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral pour les années 1985 à 1988 et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 novembre 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'arrêté fédéral du 25 juin 1976 concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral, dont la validité a été prorogée de quatre ans par la modification datée du 20 juin 1980, expirera le 31 décembre 1984. Il importe donc d'établir une nouvelle base légale permettant de verser des allocations de renchérissement au personnel de la Confédération de 1985 à 1988. Le nouvel arrêté, qui sera également valable quatre ans, reprend les principales dispositions du régime actuel, à l'exception de celle qui prévoit la possibilité d'adapter tous les six mois la rétribution au coût de la vie.

Message

1 Partie générale

11 Régime actuel

En vertu de l'article 85, chiffre 3, de la constitution, la fixation du traitement des fonctionnaires fédéraux ressortit aux Chambres fédérales. Jusqu'en 1960, l'Assemblée fédérale prenait toutes les années l'arrêté relatif à la compensation du renchérissement et fixait l'allocation en se fondant sur l'évolution présumée de l'indice suisse des prix à la consommation. A partir de 1961, l'allocation mensuelle fut déterminée en fonction du niveau atteint par l'indice, et l'allocation unique versée en fin d'année compensait le renchérissement survenu entretemps. Les deux systèmes permirent de compenser au dixième près le taux de renchérissement annuel calculé d'après l'indice suisse des prix à la consommation. Toutefois, à la suite de l'instauration du 13^e mois de salaire et de la forte poussée inflationniste enregistrée au début des années septante, les rappels versés en fin d'année atteignirent des montants inattendus, si bien que la réglementation en vigueur jusqu'à la fin de 1976 ne fut pas reconduite. Par l'arrêté fédéral du 25 juin 1976 concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral (RS 172.221.153), les conseils législatifs ont autorisé le Conseil fédéral, à compter du 1^{er} janvier 1977, à ajuster deux fois par année – le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet – la rétribution du personnel au coût de la vie. Le texte de loi relatif au versement d'un supplément en fin d'année, à titre rétroactif, fut remplacé par une disposition prévoyant que si l'allocation fixée semestriellement ne compensait pas intégralement l'augmentation annuelle du coût de la vie, le Conseil fédéral pouvait décider le versement d'une allocation complémentaire, en tenant compte toutefois des conditions économiques et de l'état des finances fédérales.

Par rapport au système de compensation annuelle du coût de la vie, la réglementation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1977 a entraîné, comme prévu, une réduction de l'allocation de renchérissement. La nouvelle méthode d'ajustement a supprimé le besoin de compenser rétroactivement le renchérissement survenu entre deux adaptations. En raison de la faible hausse du coût de la vie, nous avons en outre renoncé à relever l'allocation mensuelle le 1^{er} juillet 1978, le 1^{er} juillet 1979 et le 1^{er} juillet 1983; de plus, nous n'avons encore jamais fait usage de la possibilité d'accorder une allocation complémentaire. La compensation du renchérissement est donc restée la plupart du temps inférieure à l'augmentation moyenne du coût de la vie. L'*appendice 1* montre comment cette compensation a évolué.

Depuis 1977, date à laquelle la Confédération a introduit la compensation semestrielle du renchérissement, près des deux tiers des administrations cantonales ou des grandes communes ont repris ce système tel quel ou sous une forme analogue. L'*appendice 2* donne un aperçu de la situation dans les administrations publiques.

Le système de la compensation semestrielle du renchérissement est rare-

ment appliqué par les employeurs de l'économie privée. Selon l'usage prévalant dans ce secteur, les salaires sont réajustés pour le début de l'année, compte tenu en général du renchérissement calculé d'après l'indice suisse des prix à la consommation, ou des négociations salariales sont entamées dès que l'indice atteint un certain niveau (clause d'ouverture). En raison du fléchissement de la conjoncture, beaucoup d'employeurs font dépendre la compensation du renchérissement de la situation financière de leur entreprise.

L'administration publique ne saurait agir de même et subordonner le droit à la compensation du renchérissement à l'état des finances de la Confédération. Ce sont le coût de la vie, la situation économique du moment et la politique salariale suivie en conséquence par les employeurs du secteur privé qui doivent lui servir de gouverne. Le principe de l'égalité de traitement du personnel fédéral et des travailleurs des entreprises privées continuera de primer (cf. ch. 12 et 212).

12 Arguments à l'appui de la nouvelle réglementation et avis des associations du personnel

Nous vous proposons de modifier le système actuel de compensation du renchérissement sur un point: l'allocation de vie chère ne sera plus adaptée qu'une seule fois par année. Nous sommes conscients du fait que cette innovation représente une perte pour le personnel et se traduit pas une baisse de l'attrait que l'administration fédérale peut exercer sur le marché du travail. Toutefois, après avoir pesé tous les avantages et inconvénients que la nouvelle réglementation comporte par rapport à l'ancien droit, nous nous voyons contraints, dans l'intérêt du pays et compte tenu notamment des usages établis en matière de compensation du renchérissement dans l'économie privée, de renoncer à fixer deux fois par année l'allocation octroyée au personnel de la Confédération. Nous vous renvoyons à ce propos au postulat du Conseil des Etats concernant l'automatisme de l'indexation (P 81.403).

Jusqu'ici, nous sommes toujours partis du principe qu'à conditions égales, le personnel fédéral devait être traité sur le même pied que la plupart des travailleurs de l'économie privée. Nous entendons ne rien y changer. L'application de ce principe a permis ces derniers temps d'améliorer sensiblement le régime des vacances, des jours de repos et des salaires réels du personnel fédéral. Pour des raisons tenant au partage des attributions, la Confédération fait une séparation entre la compensation du renchérissement et les mesures touchant les salaires réels. En effet, la compétence de fixer l'allocation mensuelle appartient au Conseil fédéral, tandis que celle de relever les traitements est réservée au Parlement. Les procédures sont différentes dans l'un et l'autre cas; toutefois, bien que leur durée varie, elles prennent l'une et l'autre beaucoup de temps. Il en va autrement dans l'économie privée. Celle-ci fait une distinction moins nette entre les éléments du renchérissement et ceux de la rémunération réelle. Aussi conviendra-t-il d'en tenir suffisamment compte dans l'application de la nouvelle disposition légale.

Lors des pourparlers que nous avons eus avec elles et dans les mémoires qu'elles nous ont adressés, les associations du personnel (Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques, Fédération des syndicats chrétiens du personnel de la Confédération, des administrations publiques et des entreprises suisses de transport, Association suisse du personnel militaire, Association des fonctionnaires supérieurs de la Confédération) ont donné leur avis sur le nouveau régime de la compensation du renchérissement. Elles demandèrent que le régime actuel soit prolongé de quatre ans. Les arguments qu'elles ont allégués, et qui sont tout à fait pertinents, ne sauraient être tout bonnement ignorés; ils sont résumés à l'*appendice 3*.

Nous avons finalement réussi à amener les dites associations à faire preuve d'une certaine compréhension à l'égard du nouveau projet d'arrêté, bien qu'il entraîne une nouvelle réduction de la compensation du renchérissement. Les associations espèrent néanmoins qu'on appliquera avec plus de souplesse la disposition «potestative» de l'article 2, qui prévoit le versement d'une allocation complémentaire si le coût de la vie augmente sensiblement ou si les traitements accusent du retard sur ceux de l'économie privée, parce que le renchérissement n'aura pas été compensé. On ne saurait en tout cas prétendre que la solution préconisée est le fruit d'un compromis avec les associations du personnel.

2 Partie spéciale

L'arrêté fédéral du 25 juin 1975 concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral (RS 172.221.153.0), dont la validité a été prolongée de quatre ans par la modification datée du 20 juin 1980 (RO 1980 1780), viendra à échéance le 31 décembre 1984. Nous soumettons donc à votre approbation un nouvel arrêté fédéral de portée générale concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral; il sera valable quatre ans, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1988.

21 Nouvelle teneur de l'article 2

211 1^{er} alinéa

L'adaptation des allocations de renchérissement une fois par année, avec effet le 1^{er} janvier, est la principale modification apportée à cet alinéa quant au fond. Les principes régissant la fixation de l'allocation figurent comme jusqu'ici dans le texte. Nous partons de l'idée que le coût de la vie doit être déterminé d'après l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation. La définition du «coût de la vie établi pour le 1^{er} janvier» est donnée dans un acte législatif du degré inférieur, à savoir l'ordonnance du Conseil fédéral du 15 décembre 1980 concernant le versement d'allocations de renchérissement au personnel fédéral de 1981 à 1984 (RS 172.221.153.01). Par rapport au droit actuel, la nouvelle version que nous proposons n'apporte aucun changement sur le fond, hormis la fixation de

l'allocation une fois par année. L'allocation continuera à être exprimée en pour-cent ou en demi-pour-cent de la rétribution déterminante; dorénavant le montant versé chaque mois restera le même pendant toute l'année suivante. Enfin, le nouveau libellé qui vous est soumis permettra de réduire l'allocation si le renchérissement faiblit.

212 2^e alinéa

Depuis l'entrée en vigueur de la réglementation actuelle, en 1977, la disposition ayant trait au versement d'une allocation complémentaire n'a pas pu être appliquée. La part du renchérissement non compensée, qui a varié entre 0,2 pour cent et 1,7 pour cent par année civile, s'est maintenue dans des proportions qui nous ont contraints à ne pas verser d'allocations complémentaires, vu l'état des finances fédérales. Le fait de ne plus adapter les allocations qu'une fois par année civile, au lieu de deux, comme nous le proposons dans le premier alinéa du nouvel arrêté (cf. ch. 211), aura pour effet d'augmenter la part du renchérissement annuel non compensé. La disposition prévue au deuxième alinéa nous autorisera, dans certains cas, à compenser en partie cette part à la fin de l'année. Nous jugeons indispensable d'ajuster sans retard les traitements de nos agents à l'évolution des salaires payés par des entreprises similaires de l'économie privée. Le versement d'allocations complémentaires ne devrait avoir lieu que si d'importants secteurs de l'économie privée compensent le renchérissement et accordent en même temps, ou après coup, des augmentations de salaires réels, mesures qui, ensemble, provoquent des améliorations manifestement supérieures à celles de l'administration fédérale. L'«enquête sur les salaires et traitements» de l'OFIAMT ainsi que la «statistique de la rémunération des salariés victimes d'accidents» renseignent régulièrement sur l'évolution de la rétribution des travailleurs. A l'avenir également on renoncera à compenser intégralement la hausse du coût de la vie enregistrée en moyenne annuelle. Il conviendra cependant d'éviter que dans l'administration, à la différence du secteur privé, une part importante du renchérissement ne soit pas compensée. L'obligation de prendre en considération l'état des finances fédérales n'a plus été mentionnée dans le deuxième alinéa, car ce critère doit s'appliquer à toute mesure pouvant influencer sur le compte d'Etat.

22 Article 3, 3^e alinéa

Cet alinéa sera purement et simplement biffé, puisque la disposition relative à la prise en considération de l'allocation de renchérissement n'aura plus sa raison d'être lorsque celle-ci ne sera adaptée qu'une fois par année. Le montant de l'allocation ne variera pas durant toute l'année civile. Le premier alinéa de cet article définit d'une manière amplement suffisante la rétribution déterminante.

23 Autres articles

Les autres articles ont été repris textuellement de l'actuel arrêté. Nous renonçons dès lors à en expliquer le contenu et vous prions de vous reporter aux commentaires y relatifs figurant dans notre message du 15 décembre 1975 (FF 1975 II p. 2248 ss).

3 Conséquences financières

Par rapport à la réglementation actuelle, le nouveau régime de la compensation du renchérissement que nous proposons d'appliquer aux traitements et aux rentes du personnel fédéral n'entraînera aucune augmentation des dépenses. Le passage de la compensation semestrielle à la compensation annuelle aura pour effet de diminuer les charges. L'ampleur de cette diminution dépendra de la réponse donnée aux questions suivantes: faudra-t-il faire usage ou non de la possibilité d'accorder une allocation complémentaire, comme le prévoit l'article 2, 2^e alinéa, du projet d'arrêté? Dans quelle mesure devra-t-on recourir à cette possibilité? A quel niveau le taux d'inflation annuel s'établira-t-il ces prochaines années? En se fondant sur la rétribution actuelle du personnel, on a calculé que pour chaque pour cent d'allocation non compensé, on économisait plus de 60 millions de francs par année.

4 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral se fonde sur l'article 85, chiffre 3, de la constitution. Il a effet de 1985 à 1988; aussi est-il de portée générale et, par conséquent, sujet au référendum facultatif.

**Niveau moyen de l'indice suisse des prix à la consommation
et compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral
depuis 1974**

Année	Niveau moyen de l'indice (1966 = 100)	Renchérissement compensé jusqu'à un indice de ... points
1974	152,9	153,0
1975	163,2	163,8
1976	166,0	166,2
1977	168,1	166,4
1978	169,9	169,6
1979	176,0	173,8
1980	183,1	181,8
1981	195,1	191,9
1982	206,0	203,9

Système d'allocation de renchérissement, état le 1^{er} décembre 1983

Appendice 2

Administration	Périodicité de l'adaptation du renchérissement (état le 1. 12. 83)	Projets tendant à modifier la périodicité	Préconisé par	Date du changement	Remarques
Cantons					
Zurich	semestriel	oui	Grand-Conseil	1. 1. 85	probablement le même système que la Confédération
Berne	semestriel	oui	Grand-Conseil	immédiatement	dorénavant chaque année pour le 1 ^{er} janvier
Lucerne	semestriel	oui	Grand-Conseil	évent. le 1. 1. 84	dorénavant chaque année
Uri	semestriel	oui	Grand-Conseil	—	même système que la Confédération
Schwyz	semestriel	oui	Gouvernement	1. 1. 84	dorénavant chaque année
Unterwald-le-Haut ..	semestriel	non	—	—	—
Unterwald-le-Bas ...	semestriel	oui	Grand-Conseil	1. 1. 84	pas encore décidé
Glaris	annuel	non	—	—	—
Zoug	annuel	non	—	—	—
Fribourg	semestriel	non	—	—	dépend du système adopté par la Confédération
Soleure	semestriel	oui	Grand-Conseil	1. 1. 84, évent. le 1. 1. 85	dorénavant chaque année
Bâle-Ville	annuel	non	initiative populaire	indéterminé	changement de la périodicité pas demandé
Bâle-Campagne	semestriel	non	—	—	—
Schaffhouse	annuel	non	—	—	—

Administration	Périodicité de l'adaptation du renchérissement (état le 1. 12. 83)	Projets tendant à modifier la périodicité	Préconisé par	Date du changement	Remarques
Appenzell Rh.-Ext. .	semestriel	oui	Grand-Conseil	1. 1. 84, évent. le 1. 11. 83	—
Appenzell Rh.-Int. .	annuel	non	—	—	—
Saint-Gall	semestriel	oui	Gouvernement et Grand-Conseil	1. 1. 84	dorénavant chaque année
Grisons	semestriel	oui	Grand-Conseil	—	—
Argovie	semestriel	oui	Grand-Conseil	1984, évent. en 1985	dorénavant chaque année
Thurgovie	semestriel	oui	Grand-Conseil	1. 1. 84	dorénavant chaque année
Tessin	semestriel	oui	Grand-Conseil	1. 1. 85	dorénavant chaque année
Vaud	annuel	oui	—	1. 1. 84	dorénavant tous les six mois
Valais	annuel	non	—	—	compensation semestrielle supprimée en 1982
Neuchâtel	semestriel	—	—	1. 1. 84	—
Genève	annuel	non	—	—	—
Jura	semestriel	non	—	—	—
Villes					
Zurich	semestriel	oui	Exécutif	—	dorénavant chaque année, discussions en cours
Winterthour	semestriel, mais en fait annuel	oui	Parlement	indéterminé	dernière adaptation semestrielle refusée par le peuple
Berne	semestriel	non	—	—	—

Administration	Périodicité de l'adaptation du renchérissement (état le 1. 12. 83)	Projets tendant à modifier la périodicité	Préconisé par	Date du changement	Remarques
Bienne	semestriel	non	—	—	—
Lucerne	semestriel	oui	—	—	dorénavant chaque année si la Confédération change de système
Saint-Gall	annuel	non	—	—	—
Lausanne	semestriel	—	—	1. 1. 84	—
Genève	annuel	non	—	—	—
Confédération	semestriel	oui	Chambres fédérales, Conseil fédéral	1. 1. 85	do rénavant chaque année

Principaux arguments avancés par les associations du personnel en vue du maintien de la réglementation actuelle des allocations de renchérissement

1. Le système d'allocation actuel a donné satisfaction. Le Conseil fédéral a fait preuve de réserve dans l'application de la base légale; aucune allocation complémentaire n'a été versée depuis 1977.
2. Par rapport à la réglementation antérieure à 1977, le système actuel a fait subir des pertes au personnel fédéral; il a permis à la Confédération d'économiser plus de 300 millions de francs en regard du régime précédent. Le personnel a donc largement contribué à l'assainissement des finances fédérales.
3. L'abandon de la compensation semestrielle représente une diminution du salaire réel du personnel fédéral.
4. La compensation semestrielle se justifie dans la fonction publique, en raison des différences caractérisant les rapports juridiques et la structure des salaires. L'économie privée peut s'adapter avec plus de souplesse et de rapidité aux fluctuations du marché du travail et des conditions économiques.
5. La Confédération doit chercher par tous les moyens à rester compétitive sur le marché du travail.
6. La symétrie des sacrifices annoncée par le Conseil fédéral dans les perspectives financières n'est pas réalisable. Il semble en définitive que seul le personnel fédéral doive consentir des sacrifices au titre des efforts d'économie.
7. La compensation équitable des hausses du coût de la vie est un pilier de la paix sociale.

Arrêté fédéral concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral

Projet

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 3, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 28 novembre 1983¹⁾,
arrête:*

Article premier. Droit

¹ Les fonctionnaires de la Confédération et les rentiers de ses caisses d'assurance ont droit à une allocation de renchérissement permettant de sauvegarder le pouvoir d'achat de leur rétribution.

² Le fonctionnaire recevant une allocation de séjour à l'étranger qui tient compte des différences de pouvoir d'achat n'a pas droit à l'allocation de renchérissement.

³ N'ont pas droit non plus à l'allocation de renchérissement les bénéficiaires de rentes qui, ayant fait partie de la caisse pendant quinze ans au moins et quitté le service de la Confédération après l'âge de quarante ans, y sont restés affiliés volontairement, ainsi que leurs survivants.

Art. 2 Fixation de l'allocation de renchérissement

¹ L'allocation de renchérissement est fixée par le Conseil fédéral pour le 1^{er} janvier, compte tenu chaque fois du coût de la vie et au prorata de la rétribution déterminante; elle est versée mensuellement.

² Si l'allocation ne compense pas l'augmentation annuelle du coût de la vie, le Conseil fédéral peut décider le versement d'une allocation complémentaire; ce faisant, il tient compte de la situation économique.

Art. 3 Rétribution déterminante

¹ Le traitement, l'indemnité de résidence et les allocations pour enfants sont réputés rétribution déterminante des fonctionnaires. Lorsque le traitement est inférieur au maximum de la 21^e classe, l'allocation de renchérissement est calculée d'après ce montant.

² Est réputée rétribution déterminante des rentiers la rente statutaire (au sens de l'art. 24 des statuts de la caisse fédérale d'assurance du 29 septem-

¹⁾ FF 1983 IV 549

bre 1950¹⁾) sans le supplément fixe. Si une allocation de renchérissement a été prise en considération dans la fixation du gain assuré, il y a lieu de réduire la rétribution déterminante selon le rapport entre le traitement et la somme du traitement et de l'allocation de renchérissement assurée. Le droit de l'ancien rentier à la rente et à l'allocation de renchérissement ne peut pas être supérieur au même droit d'un nouveau rentier.

Art. 4 Exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'exécution.

² Il fixe l'allocation de renchérissement servie aux bénéficiaires d'une rente partielle, ainsi qu'aux personnes qui sont au service de la Confédération sans être fonctionnaires.

³ Il règle l'incorporation de l'allocation de renchérissement des anciens rentiers à la prestation de la caisse.

Art. 5 Dispositions finales

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1985 et a effet jusqu'au 31 décembre 1988.

28760

Message concernant l'allocation de renchérissement accordée au personnel fédéral du 28 novembre 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.076
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.12.1983
Date	
Data	
Seite	549-562
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 894

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.