

**Message
concernant la compensation du renchérissement
accordée au personnel fédéral**

du 13 novembre 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet d'arrêté fédéral concernant la compensation du renchérissement accordée au personnel de la Confédération pour les années 1993 à 1996 et vous proposons d'approuver la prorogation de l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984.

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

13 novembre 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

La durée de validité de l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984 concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral (RS 172.221.153.0), prorogée de quatre ans par la modification du 23 juin 1988, expirera à la fin de 1992.

Par souci de clarté, nous avons remanié l'arrêté en vigueur quant à sa forme; outre une modification mineure, nous proposons simplement, par le présent projet, de prolonger sa durée de validité de quatre ans, soit jusqu'à fin 1996.

Message

1 Partie générale

11 Régime actuel

Jusqu'en 1960, l'Assemblée fédérale édictait chaque année 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, on a inversé le processus en allouant l'allocation de renchérissement a posteriori sur la base du niveau réel atteint par l'indice des prix à la consommation. Une allocation unique versée en fin d'année compensait le renchérissement survenu entre-temps. Mais, inconvénient majeur, des rappels importants devaient être versés durant les années à haut renchérissement.

Ce système aussi a donc été abandonné en 1977. Jusqu'en 1984, le Conseil fédéral était habilité par le Parlement à ajuster deux fois par an – le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet – la rétribution du personnel au coût de la vie. Cette procédure a toutefois été complétée 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 des conditions économiques. Bien que la loi l'y autoriserait, il n'a jamais octroyé une allocation complémentaire en se fondant sur l'état des finances de la Confédération, malgré des baisses du pouvoir d'achat atteignant parfois 2 pour cent par an. Cela explique pourquoi, la plupart du temps, la compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral est demeurée en-deçà du coût moyen de la vie. L'appendice montre dans quelle mesure le personnel fédéral a bénéficié de la compensation du renchérissement moyen annuel de l'indice des prix à la consommation.

Le régime en vigueur a été modifié sur un seul point par l'arrêté du 5 octobre 1984 (RS 172.221.153.0): depuis 1985, l'allocation de renchérissement n'est en effet plus adaptée qu'une seule fois par année, soit à compter du 1^{er} janvier. En usage depuis des années dans l'économie privée, cette procédure a également été reprise depuis lors par la plupart des administrations publiques. Par ailleurs, elle est aujourd'hui acceptée par les partenaires sociaux de la Confédération. Nous vous proposons par conséquent de prolonger de quatre ans la durée de validité de l'arrêté fédéral concernant la compensation du renchérissement.

12 La compensation du renchérissement: un instrument de la politique des salaires

Pour des raisons tenant au partage des compétences, la Confédération distingue entre la compensation du renchérissement, qui relève de la compétence du Conseil fédéral, et les augmentations du salaire réel, qui sont du ressort du Parlement. En outre, les procédures divergent. Si le Conseil fédéral peut statuer chaque année sur la compensation du renchérissement, il n'en va pas de même des augmentations de salaire qui font l'objet d'une procédure nettement plus longue, s'étendant en général sur deux ans.

Dans l'économie privée en revanche, les salaires sont déterminés essentiellement par la marche des affaires. Eu égard à la concurrence que se livrent les entreprises pour engager une main-d'œuvre qualifiée et motivée, il importe de pratiquer une politique salariale dynamique. Elle a pour effet de créer davantage de souplesse en la matière, notamment au niveau des salaires supérieurs. L'économie privée ne distingue pas toujours les éléments du renchérissement et ceux de la rémunération réelle. On négocie en général une augmentation de salaire pour le début de l'année, qui réunit la compensation du renchérissement et souvent une amélioration réelle du traitement. Il est par conséquent difficile de déterminer dans quelle mesure l'accroissement du salaire nominal est imputable à la compensation du renchérissement ou à l'augmentation du salaire réel.

Vu son statut, la Confédération n'a que très peu de moyens de pratiquer une politique salariale souple. Elle doit donc s'attacher en premier lieu à assurer le pouvoir d'achat. Le système en vigueur présente l'avantage, entre autres, de garantir une compensation aussi large que possible du renchérissement, ce qui permet de maintenir les salaires du personnel de la Confédération à peu près au niveau de ceux versés dans l'économie privée. Remettre ce principe en cause aurait pour effets d'accentuer les disparités entre les deux secteurs et d'accélérer la baisse de compétitivité de la Confédération sur le marché du travail. En outre, le Parlement devrait se prononcer plus souvent sur des demandes d'augmentation des salaires.

Dans un contexte de faiblesse conjoncturelle, marqué par une forte inflation, les négociations portant sur la compensation du renchérissement se radicalisent. Ce constat s'est à nouveau vérifié en automne 1991. Néanmoins, le Conseil fédéral propose de proroger l'arrêté fédéral sans modification sur le fond. Le système actuel et la pratique développée par le Conseil fédéral durant les sept années d'application de la loi ont subi l'épreuve du temps. Le système en vigueur s'est révélé un instrument adéquat quelles que soient la conjoncture, l'inflation ou l'état des finances fédérales. On ne saurait juger la reconduction de l'arrêté fédéral, qui prendra effet en 1993, qu'en fonction des conditions actuelles. Bien plus, il convient de la situer dans une perspective à moyen terme dans laquelle le maintien du pouvoir d'achat, élément déterminant de la politique salariale de la Confédération, revêt une importance primordiale.

Le Conseil fédéral estime que l'indice des prix à la consommation doit demeurer la référence pour le calcul de la compensation du renchérissement. Cet indice fait actuellement l'objet d'une révision qui devrait aboutir à la fin de 1992. Nous comptons que ce nouvel indice sera reconnu et accepté par les partenaires sociaux.

Le Conseil fédéral met résolument l'accent sur les qualifications et la promotion du personnel de l'administration générale de la Confédération, ainsi que sur le développement de l'organisation. Des efforts importants seront consentis en vue de recruter un personnel compétent et qualifié et de s'assurer ses services. Le rapport sur le programme de la législature 1991-1995 présentera de façon plus détaillée les mesures prévues à cet effet. Les CFF et les PTT ont pris des mesures analogues. Déroger au principe de la compensation intégrale du renchérissement tendrait à compromettre la politique appliquée par la Confédération en matière de salaires, et par conséquent à neutraliser ces efforts.

La compensation du renchérissement est sans aucun doute une composante essentielle de la paix du travail, laquelle joue un rôle clef dans la politique du personnel appliquée par le Conseil fédéral. Les associations du personnel attachent beaucoup d'importance à la reconduction de l'arrêté actuel (cf. aussi ch. 13). Elle permettrait en effet de limiter les risques de conflits et contribuerait, par ailleurs, à sauvegarder l'attrait des emplois offerts par la Confédération.

13 Propositions des associations du personnel

Les associations du personnel approuvent la prolongation de la durée de validité de l'arrêté fédéral en vigueur. Elles demandent par ailleurs avec insistance que l'allocation familiale qui vient d'être créée soit incorporée dans la compensation du renchérissement et que le seuil minimum garanti soit fixé au-delà du maximum de la 4^e classe de traitement.

Après mûre réflexion, le Conseil fédéral a rejeté notamment la proposition demandant l'indexation de l'allocation familiale au renchérissement. Estimant qu'il y va de sa crédibilité, il entend ne pas procéder actuellement à des amendements sur le fond. Toutefois, le Conseil fédéral est disposé à réexaminer périodiquement le montant de l'allocation familiale en tenant compte des allocations analogues versées dans les autres administrations publiques et dans l'économie privée; le cas échéant, il proposera au Parlement de l'adapter.

Le présent projet d'arrêté constitue en fin de compte un compromis entre le Conseil fédéral et les partenaires sociaux.

2 Partie spéciale

Nous proposons de prolonger de quatre ans le régime actuel en y apportant quelques amendements mineurs et des modifications rédactionnelles.

21 Modifications rédactionnelles

La plupart des modifications ont porté sur la forme. Elles tiennent compte du fait que depuis quelques années, la compensation du renchérissement est incorporée directement dans le traitement dès le 1^{er} janvier. Dorénavant, nous ne parlerons plus d'allocation de renchérissement (versée en sus du traitement de base), mais de compensation du renchérissement.

Les amendements décrits ci-après apportent essentiellement des précisions qui s'imposaient suite à l'adoption, le 2 mars 1987, des statuts de la CFA par les Chambres fédérales.

22 Modification de l'article premier, 4^e alinéa

L'amendement apporté à cet article concerne les bénéficiaires de rentes qui ont quitté le service de la Confédération et maintenu volontairement leur affiliation à

la caisse. Le principe en vertu duquel la Confédération n'accorde pas de compensation du renchérissement aux bénéficiaires de rentes qui sont restés volontairement affiliés n'est pas remis en question. Nous avons complété le 4^e alinéa par un renvoi à l'article 47, 4^e alinéa, de l'ordonnance concernant la Caisse fédérale d'assurance (CFA) afin de stipuler explicitement que le produit des intérêts dépassant 4 pour cent, conformément au bilan technique, est également octroyé à ces assurés. Il convient de relever que l'affectation de ce produit supplémentaire en vertu de l'article 47, 4^e alinéa, des statuts de la CFA au relèvement des rentes des assurés autrefois affiliés volontairement, ne représente pas une contribution de l'employeur. Cette augmentation découle de leur droit au produit du capital qui a pu être constitué grâce à leurs cotisations.

23 Modification de l'article 2, 3^e alinéa

Nous avons profité de la reformulation pour clarifier certaines choses. Depuis des années, les employeurs (Confédération, PTT, CFF, fabriques d'armements, Régie fédérale des alcools et les organisations affiliées) sont tenus de participer au coût de l'incorporation du renchérissement dans les rentes. Cette obligation souffre aujourd'hui de l'absence d'une vraie base légale; elle ne figure en effet que dans quelques dispositions d'exécution (ordonnance concernant la compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral de 1989 à 1992 (RS 172.221.153.01)).

24 Modification de l'article 3, 2^e alinéa

La deuxième phrase du 2^e alinéa de la version de 1988 est devenue superflue. Elle date de l'époque où la compensation totale du renchérissement n'était pas systématiquement incorporée dans le gain assuré.

25 Modification de l'article 4, 2^e et 3^e alinéas

Le Conseil fédéral n'édicte pas des dispositions d'exécution concernant la compensation du renchérissement pour les seuls bénéficiaires d'une rente partielle. Le qualificatif général de «bénéficiaires de rentes» recouvre également les anciens rentiers et les bénéficiaires d'une rente partielle. L'ancien 3^e alinéa n'a donc plus de raison d'être.

3 Conséquences financières

L'amendement que nous proposons d'apporter à l'article premier n'aura pas d'incidence sur les contributions de l'employeur payées par la Confédération. Il ne vise qu'à faire bénéficier les assurés restés volontairement affiliés du produit supplémentaire résultant du rendement des fonds placés – dont le capital des assurés – par les caisses d'assurance de la Confédération.

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 aura effet de 1993 à 1996; aussi est-il de portée générale et, par conséquent, sujet au référendum facultatif.

34824

**Niveau moyen de l'indice suisse des prix à la consommation
et compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral
depuis 1977**

Année	Niveau moyen de l'indice (sept. 1977 = 100)	Renchérissement compensé jusqu'à ... points
1977	99,7	98,7
1978	100,8	100,6
1979	104,4	103,1
1980	108,6	107,8
1981	115,7	113,8
1982	122,2	120,9
1983	125,8	125,5
1984	129,5	128,8
1985	133,9	132,1
1986	134,9	135,8
1987	136,9	135,8
1988	139,5	138,5
1989	143,9	141,3
1990	151,6	148,3

Arrêté fédéral concernant la compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 3, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 13 novembre 1991¹⁾,
arrête:

Article premier Droit

¹ Les fonctionnaires, leurs survivants et les rentiers de la Confédération ont droit à une compensation du renchérissement qui permet de maintenir le pouvoir d'achat de leur rétribution.

² Par rentiers au sens du premier alinéa, on entend également les bénéficiaires de rentes qui, ayant quitté le service de la Confédération après l'âge de soixante ans et fait partie de la caisse pendant 30 ans, y sont restés affiliés volontairement, ainsi que leurs survivants.

³ Le fonctionnaire recevant une allocation de séjour à l'étranger qui tient compte des différences de pouvoir d'achat n'a pas droit à la compensation du renchérissement.

⁴ N'ont pas droit non plus à la compensation du renchérissement les bénéficiaires de rentes qui, ayant quitté le service de la Confédération, sont restés affiliés volontairement à la caisse et ne remplissent pas les conditions fixées au 2^e alinéa, ainsi que leurs survivants. Est réservé l'article 47, 4^e alinéa, de l'ordonnance du 2 mars 1987²⁾ concernant la Caisse fédérale d'assurance.

Art. 2 Fixation de la compensation du renchérissement, financement

¹ La compensation du 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 la compensation du renchérissement ne couvre 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.

¹⁾ FF 1991 IV 1033

²⁾ RS 172.222.1

³ La compensation du renchérissement destinée aux rentiers est versée par les caisses d'assurance de la Confédération. La réserve mathématique nécessaire au financement de la compensation du renchérissement leur est remboursée par la Confédération, par les entreprises de la Confédération ayant leur propre comptabilité et par les organisations affiliées à la Caisse fédérale d'assurance dont les anciens salariés bénéficient de la compensation du renchérissement. Est inclus le produit supplémentaire des intérêts au sens de l'article 47, 4^e alinéa, de l'ordonnance du 2 mars 1987¹⁾ concernant la Caisse fédérale d'assurance.

Art. 3 Rétributions déterminantes

¹ Pour les fonctionnaires, la rétribution déterminante se compose du traitement, de l'indemnité de résidence et des allocations pour enfants. Lorsque le traitement est inférieur au maximum de la 4^e classe de traitement, la compensation du renchérissement est calculée sur ce maximum.

² Pour les rentiers, la rétribution déterminante se compose de la rente statutaire (au sens des art. 19, 21, 23, 25, 27 et 32, 2^e al., de l'ordonnance du 2 mars 1987¹⁾ concernant la Caisse fédérale d'assurance) sans le supplément fixe. Le droit de l'ancien rentier à la rente et à la compensation du renchérissement ne peut être supérieur au même droit d'un nouveau rentier.

Art. 4 Exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'exécution.

² Il fixe la compensation du renchérissement versée aux bénéficiaires de rentes et aux personnes qui sont au service de la Confédération sans être fonctionnaires, ainsi qu'aux bénéficiaires de rentes des organisations affiliées à la Caisse fédérale d'assurance en vertu de l'article 2, 3^e alinéa, de l'ordonnance du 2 mars 1987¹⁾ concernant la Caisse fédérale d'assurance.

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 1993 et a effet jusqu'au 31 décembre 1996.

Message concernant la compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral du 13 novembre 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.074
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.12.1991
Date	
Data	
Seite	1033-1042
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 809

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.